

# Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Verwaltungsgericht Berlin  
10. Kammer  
Kirchstraße 7  
10557 Berlin

**per beA**

Michael Günther \*  
Hans-Gerd Heidel \*<sup>1</sup>  
Dr. Ulrich Wollenteit \*<sup>2</sup>  
Martin Hack LL.M. (Stockholm) \*<sup>2</sup>  
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) \*  
Dr. Michéle John \*  
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) \*  
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) \*  
Dr. Davina Bruhn  
Jenny Kortländer LL.M. (Brisbane)  
Sylvia Pabsch

<sup>1</sup> Rechtsanwalt für Familienrecht  
<sup>2</sup> Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
\* Partnerschaft  
AG Hamburg PR 1/82

Marktweg 150  
20148 Hamburg  
Tel.: 040-278494-0  
Fax: 040-278494-99  
www.rae-guenther.de

**11.09.2019**  
00271/17 /R /SP  
Mitarbeiterin: Jule Drzewiecki  
Durchwahl: 040-278494-11  
Email: drzewiecki@rae-guenther.de

**VG 10 K 412.18**

In der Verwaltungsstreitsache

**Jörg Backsen u. a.**  
/RAe Günther/

./.

**Bundesrepublik Deutschland**  
/RAe Köhler & Klett/

wird dem Gericht für die Terminierung zur mündlichen Verhandlung gedankt und auf die Klageerwiderung repliziert.

Die Anträge werden abgeändert. Die Kläger zu 1) bis 14) werden beantragen,

**die Beklagte zu verurteilen, das nationale Klimaschutzprogramm 2020 in Gestalt des Kabinettsbeschluss der Beklagten vom 3. Dezember 2014 (Aktionsprogramm Klimaschutz 2020) um geeignete Maßnahmen so fortzuschreiben oder zu ergänzen, dass es alle erforderlichen Maßnahmen enthält, um zu gewährleisten, dass das verbindliche Ziel des Aktionsprogramms Klimaschutz 2020, die Treibhausgasemissionen in Deutschland bis 2020 um 40 % gegenüber 1990 zu reduzieren, eingehalten werden kann,**

sowie

Buslinie 109, Haltestelle Böttgerstraße | Fern- und S-Bahnhof Dammtor | Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse  
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83  
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG  
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00  
BIC DRESDEFF200

GLS Bank  
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00  
BIC GENODEM1GLS

**die Beklagte zu verurteilen, das nationale Klimaschutzprogramm 2020 in Gestalt des Kabinettsbeschluss der Beklagten vom 3. Dezember 2014 (Aktionsprogramm Klimaschutz 2020) um geeignete Maßnahmen so fortzuschreiben oder zu ergänzen, dass es alle erforderlichen Maßnahmen enthält, um den CO<sub>2</sub>-Ausstoß so weit zu reduzieren, dass die im Verhältnis zum verbindlichen Klimaschutzziel 2020 bis zum Erlass des Urteils bereits zu viel emittierten ca. 650 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent eingespart werden können.**

Die Kläger beantragen hilfsweise,

**die Beklagte zu verurteilen, das nationale Klimaschutzprogramm 2020 in Gestalt des Kabinettsbeschluss der Beklagten vom 3. Dezember 2014 (Aktionsprogramm Klimaschutz 2020) um geeignete Maßnahmen so zu ergänzen, dass die Reduktionsvorgaben des Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang II Entscheidung Nr. 406/2009/EG bis 2020 eingehalten werden.**

Die Kläger beantragen weiter hilfsweise,

**die Beklagte zu verurteilen, durch geeignete Ergänzungsmaßnahmen sicherzustellen, dass die Handlungslücke zur Erreichung des Klimaziels 2020, die Treibhausgasemissionen in Deutschland um 40 % gegenüber 1990 zu reduzieren, schnellstmöglich geschlossen wird.**

#### A. Sachverhalt

Der Sachverhalt ist unstreitig.

Zunächst ist festzustellen, dass im Beklagtenvortrag überhaupt nicht auf den Inhalt der 19 Anlagen zur Klageschrift Bezug genommen wird, um deren Zusage die Beklagte aber wiederholt bat und welche die gewährte Fristverlängerung begründete. Hierunter gehören neben den streitgegenständlichen Kabinettsbeschlüssen auch die „Klägerblätter“, die die individuelle Betroffenheitssituation der Kläger zu 1)-13) darstellen. Die umfangreiche Sachverhaltsdarstellung in der Klageschrift (dort S. 7-38) bleibt unwidersprochen. Dies gilt auch hinsichtlich des erforderlichen linearen Verlaufs der CO<sub>2</sub>-Reduktionsverpflichtungen nach dem sog. Budget-Prinzip, welches dem Klimaschutzprogramm 2020 zugrunde liegt.

Ebenso bzgl. der regionalen Auswirkungen, die bereits eingetreten sind und mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit auf den anthropogen verursachten Klimawandel zurückzuführen sind. Die Auswirkungen führen zu den ausführlich beschriebenen Beeinträchtigungen der landwirtschaftlichen Betriebe (Ernteauffälle, Schädlingsbefall, Überschwemmungen und Hochwasserrisiko durch Meeresspiegelanstieg).

Der aktuelle IPCC Sonderbericht vom 07.08.2019<sup>1</sup> bestätigt (erneut), dass die Landwirtschaft hinsichtlich der klimatischen Veränderung besonders anfällig ist. Der gemittelte Temperaturanstieg in Mitteleuropa beträgt danach derzeit 1,1°C gegenüber vor-industriellen Zeiten, und nochmal deutlich mehr über den Landflächen. Denn der Temperaturanstieg über Land ist fast doppelt so stark wie der gemittelte globale Temperaturanstieg (also mit Luftmassen über Ozeanen).

Da die Kläger allesamt ökologische Landwirtschaft betreiben, sind die Betriebe im Vergleich zu konventionellen Betrieben weniger (noch weiter) anpassungsfähig (z.B. keine Verwendung von chemischen Schädlingsbekämpfungsmitteln, ökologisch angebautes Tierfutter) und zugleich für deutlich weniger Emission (und sonstige Umweltbeeinträchtigungen) verantwortlich.

Unbestritten ist auch der beschriebene (rechtliche) Hintergrund des Klimaschutzziels 2020 sowie dessen historische Entwicklung. Auch auf die umfangreichen Dokumente und Unterlagen aus den Verfahrensakten wird seitens der Beklagten nicht eingegangen.

Nach dem aktuellen Klimaschutzbericht 2018 zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 vom 06.02.2019<sup>2</sup> sowie nach dem aktuellen Projektionsbericht zur zukünftigen Entwicklung der Treibhausgas-Emissionen<sup>3</sup> wird das Klimaschutzziel 2020 weiterhin um ca. 8 % verfehlt.

Im Klimaschutzbericht 2018 heißt es einleitend in der Zusammenfassung:

„Bis zum Jahr 2017 konnten in Deutschland die Treibhausgasemissionen (ohne Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft) um 27,7 Prozent gegenüber dem Jahr 1990 auf 905 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente gesenkt werden.

Das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 sollte einen Beitrag im Umfang von 62 bis 78 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten zur Erreichung des 40-Prozent-Ziels erbringen. Nach einer Studie des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) vom Oktober 2017 ist davon auszugehen, dass mit den bis dahin umgesetzten Maßnahmen bis 2020 eine Minderung der Treibhausgasemissionen um etwa 32 Prozent gegenüber 1990 erreicht wird. Dies wird zu einer Lücke zur Zielerreichung von etwa 8 Prozentpunkten führen.

---

<sup>1</sup> <https://www.ipcc.ch/srccl-report-download-page/>

Deutsche vorläufige Übersetzung: [https://klimawandel-und-klimaschutz.de/liste-aller-nachrichten/detailansicht/?tx\\_news\\_pi1%5Bnews%5D=58&cHash=5138d4fd20ee798d0c7ea42ddf1587e7](https://klimawandel-und-klimaschutz.de/liste-aller-nachrichten/detailansicht/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=58&cHash=5138d4fd20ee798d0c7ea42ddf1587e7)

<sup>2</sup> <https://www.bmu.de/download/klimaschutzbericht-2018/>

<sup>3</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/klimaschutzziele-deutschlands>

... die aktuelle Schätzung [zeigt ] erneut, dass die insgesamt erwartete Minderungswirkung der Einzelmaßnahmen mit 43 bis 56 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten für das Jahr 2020 weder die ehemals erwartete noch die aktuelle Lücke schließen können - auch wenn der Emissionshandel infolge deutlich höherer Zertifikatspreise mit 3,5 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente einen höheren Minderungsbeitrag als noch vor einem halben Jahr erwarten lässt.

Die Bundesregierung macht sich zwar die Bewertung der Einzelbeiträge der Maßnahmen nicht zu eigen, bekräftigt aber die Notwendigkeit einer konsequenten Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen, um die mit dem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 avisierten Minderungen tatsächlich zu erreichen. Der Koalitionsvertrag sieht vor, Ergänzungen vorzunehmen, um die Handlungslücke zur Erreichung des Klimaziels 2020 so schnell wie möglich zu schließen. Entsprechend wurde die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ im Koalitionsvertrag mandatiert, bis Ende 2018 Maßnahmen zu erarbeiten, um die Lücke zur Erreichung des 40 Prozent-Reduktionsziels bis 2020 so weit wie möglich zu reduzieren. Diese Vorschläge und Empfehlungen liegen seit dem 26. Januar 2019 vor

[Anm: gemeint ist der Abschlussbericht der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung, sog. Kohlekommission, vom 26.01.2019<sup>4</sup>].

Die Bundesregierung erarbeitet ein Maßnahmenprogramm 2030 zum Klimaschutzplan 2050. Diese Maßnahmen sollen sicherstellen, dass das Minderungsziel für 2030 erreicht wird und alle Sektoren ihren Beitrag leisten. Alle Maßnahmen werden hinsichtlich ihrer ökologisch, ökonomischen und sozialen Folgen wissenschaftlich abgeschätzt.“

Die Ausführungen sind so zu verstehen, dass das 2020-Ziel nicht weiter verfolgt wird, sondern es in den mittelfristigen Zielen für 2030 aufgehen soll.

Auch der für den 20.09.2019 angekündigte Beschluss des sog. Klimakabinetts, wonach Instrumente zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen vorgeschlagen werden sollen<sup>5</sup>, wird zur Erreichung des Klimaschutzziels 2020 keine Maßnahmen enthalten. Das Klimaschutzziel 2020 wird nach Auffassung der Beklagten verfehlt werden.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaefigung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaefigung.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>5</sup> <https://www.tagesschau.de/inland/klimakabinett-119.html>

<sup>6</sup> Klimakabinett: Deutschland will Klimaziele bis 2030 einhalten, becklink 2013700

Dabei ist die Erreichung des Klimaschutzziels 2020, das in der Öffentlichkeit zunehmend nur als Klimaschutzziel bezeichnet wird, noch möglich. So wurde jüngst vorgeschlagen:

„Um kurzfristig auch nationale Klimaschutzziele zu erreichen, damit unter anderem EU-Strafzahlungen in Milliardenhöhe vermieden werden können, könnte sich der Staat als Investor betätigen. Beispiel: Kostenlose neue Heizungen für alle. Werden alle ineffizienten Heizungen ausgetauscht, könnten dadurch rund 28 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> pro Jahr vermieden werden.“<sup>7</sup>

Dies ist nur einer von diversen Maßnahmenvorschlägen, die zur Erreichung des Klimaziels 2020 genannt werden. Keineswegs beschränken sich diese Maßnahmen auf Gesetzesinitiativen. Festzuhalten ist also, dass auch aus Sicht der Beklagten das Klimaschutzziel 2020 notwendig zur Erreichung des übergeordneten „deutlich unter Zwei-Grad-Ziels“ ist, das Klimaschutzziel 2020 als aufgegeben gilt, es aber zugleich noch erreichbar ist.

Im März dieses Jahres wurde zudem bekannt, dass auch die Nichteinhaltung der Lastenteilungsentscheidung Nr. 406/2009/EG durch die Beklagte hingenommen und bereits im Bundeshaushalt eingeplant wird. Nach Medienberichten sind für die Jahre 2020 bis 2022 jeweils Ausgaben von 100 Millionen Euro vorgesehen, insgesamt also 300 Millionen EUR.<sup>8</sup> Tatsächlich können die Kosten deutlich höher werden [hierzu bereits Anlage K 6 (Agora-Studie)]. Auch hierzu schweigt die Beklagte.

Durch das Gericht mit Schreiben vom 09.08.2019 wurde die Tabelle der EU-Kommission zum Stand der Durchführung der Effort-Sharing-Decision (ESD) (Compliance) in das Verfahren eingeführt.<sup>9</sup>

In Hinblick auf die ESD- Allocation findet sich folgende Übersicht:<sup>10</sup>

ESD Member State	ESD Year	Account Status	Identifier	Allocation
DE	2013	closed	ESD-DE-2013	472527651
DE	2014	closed	ESD-DE-2014	465830461
DE	2015	closed	ESD-DE-2015	459133271
DE	2016	closed	ESD-DE-2016	452436081
DE	2017	open	ESD-DE-2017	432349857
DE	2018	open	ESD-DE-2018	425202158
DE	2019	open	ESD-DE-2019	418055459
DE	2020	open	ESD-DE-2020	410908761

<sup>7</sup> <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/was-dem-co2-preis-wunder-fehlt-100.html>

<sup>8</sup> <https://www.tagesspiegel.de/politik/300-millionen-euro-deutschland-verfehlt-klimaziele-und-muss-strafe-zahlen/24118596.html>

<sup>9</sup> <http://ec.europa.eu/environment/ets/transactionsCompliance.do?languageCode=en&esdRegistry=DE&esdYear=&search=Search&currentSortSettings=>

<sup>10</sup> <http://ec.europa.eu/environment/ets/esdAllocations.do?languageCode=en&esdRegistry=DE&esdYear=&search=Search&currentSortSettings=&resultList.currentPageNumber=1>

Hieraus ist zu schließen, dass das Compliance-Verfahren für das Jahr 2016 EU-weit noch nicht abgeschlossen ist. Dies geht auch aus dem (wohl aktuellsten) Bericht der EU-Kommission „die EU und das Pariser Klimaschutzübereinkommen: Bestandsaufnahme der Fortschritte bei der Klimakonferenz in Kattowitz“ vom 26.10.2018<sup>11</sup> hervor, aus dem sich ergibt, dass Deutschland seine EU-Reduktionsziele erstmals im Jahr 2016 nicht eingehalten hat, allerdings aufgrund von überschüssigen jährlichen Emissionszuweisungen noch ausgleichen kann (dort S. 8 ff.).

Für das Jahr 2017 liegen laut dem Bericht lediglich Schätzungen vor, wobei nach diesen Deutschland seine Emissionszuweisungen nicht einhalten wird (S. 9).

## **B. Rechtsausführungen**

Zur Zulässigkeit der Klage allgemein (I) und zur Begründetheit der Klage der Kläger zu 1) bis 13) (II), sowie der Klage der Klägerin zu 14) (III), wird ergänzend vorgetragen:

Vorweg ist hervorzuheben, dass die Beklagte lediglich auf die (vermeintlich fehlende) Zulässigkeit der Klage vorträgt. Hierbei stützt sich die Beklagte ganz wesentlich auf rechtsstaatliche Grundsätze, die nach ihrer Auffassung verletzt seien. Aus diesem Grund wird zur Zulässigkeit der Klage – in Abgrenzung zur Begründetheit – ausführlich vorgetragen. Dabei wird die Klage nunmehr als Leistungsklage erhoben. Die Begründetheit der Klage wird grundrechtsdogmatisch vertieft und ebenfalls ausführlich behandelt.

Die Grundargumentation der Klage bleibt aber unverändert:

Bei dem Klimaschutzprogramm 2020 handelt es sich um eine verbindliche Norm sui generis, die mittelbare Außenwirkung entfaltet. Die Nichteinhaltung des Klimaschutzprogramms ist objektiv rechtswidrig. Der objektive Verstoß kann von den Klägern zu 1) bis 13) im Rahmen einer Grundrechtsverletzung auch gerügt werden.

Hilfsweise für den Fall, dass dieser Auffassung nicht gefolgt werden kann, wird die Begründetheit auf der verfassungsrechtlichen Schutzpflichtendimension gestützt.

Für die Klägerin zu 14) ergibt sich das Klagerecht daraus, dass es sich bei dem Klimaschutzprogramm 2020 um objektives Umweltrecht handelt, welches die

---

<sup>11</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0716&from=DE>

Klägerin zu 14) gerichtlich überprüfen lassen kann. Zumindest kann die Klägerin zu 14) die Einhaltung der Effort-Sharing-Decision gerichtlich überprüfen.

## I. Zulässigkeit

Die Klage ist entgegen des Beklagtenvortrags zulässig.

### 1) Zur fehlenden Justiziabilität des Klagebegehrens

Die vorgelagerten Ausführungen der Beklagten zur fehlenden Justiziabilität des Klagebegehrens stützen sich im Wesentlichen auf drei Argumente:

- (1) Das Rechtsschutzziel der Kläger sei über den formalen Akt der Fortschreibung/Ergänzung eines bestimmten Kabinettschlusses hinaus darauf gerichtet, den politischen Gestaltungsspielraum der Beklagten einzuschränken (Klageerwiderung, S. 4). Von der Klage betroffen sei im Kern die staatsleitende, nicht die administrative Tätigkeit der Bundesregierung. Die von den Klägern geforderte Umsetzung würde eine gesetzliche Festlegung der klimapolitischen Ziele erfordern, die bislang fehle (Klageerwiderung, S. 5).
- (2) Der Gewaltenteilungsgrundsatz aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG sei verletzt, weil die Klage in den „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ eingreife (Klageerwiderung, S. 7). Die Kläger versuchten, mit Hilfe des angerufenen Gerichts „mitzuregieren“. Dies gelte umso mehr, als auch einer möglichen Entscheidung über gesetzliche Festlegungen von Klimaschutzziele und deren Sicherstellung im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens vorgegriffen würde. Hierin läge ein weiterer Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip (Klageerwiderung, S. 8).
- (3) Die von den Klägern angestrebte Verlagerung einer politischen Grundsatzentscheidung von der Bundesregierung auf die Gerichtsbarkeit sei mit dem Demokratieprinzip unvereinbar. Die Gestaltungsspielräume der Bundesregierung seien politischer Natur. Könnten einmal getroffene politische Richtungsentscheidungen für die Zukunft gerichtlich festgeschrieben werden, würde bei einer Änderung der Mehrheitsverhältnisse im Bundestag die Möglichkeit einer politischen Neubewertung durch die dann herrschende Parlamentsmehrheit und die von dieser Mehrheit getragene Bundesregierung beschnitten. Die fragliche politische Zielsetzung würde damit im Ergebnis gegen eine Änderung der Mehrheitsverhältnisse immunisiert. Selbst dem Gesetzgeber sei es aus diesen Gründen verwehrt, politische Auffassungen auf Dauer festzuschreiben und die Gesetzgeber späterer Legislaturperioden dadurch zu binden (Klageerwiderung, S. 10/11 mit Verweis auf den Diskontinuitätsgrundsatz und den fehlenden Vertrauensschutz).

Diese Argumentation vermag nicht zu überzeugen (**a**). Zudem ist sie nicht dazu geeignet, die Prüfung von Zulässigkeit und Begründetheit einer verwaltungsgerichtlichen Klage zu ersetzen (**b**).

**a)**

Die Klagerwiderung erschöpft sich in allgemeinen Ausführungen über die vermeintliche Einschränkung des (rein) politischen Gestaltungsspielraums der Bundesregierung, den Grundsatz der Gewaltenteilung sowie einen der Klage inliegenden (vermeintlichen) Verstoß gegen das Demokratieprinzip.

Der Vortrag der Beklagten geht durchgängig in beinahe axiomatischer Weise von dem rein politischen Charakter des Aktionsprogramms aus, ohne diese These näher zu begründen. Auf die Ausführungen in der Klageschrift zum normativen Charakter des Klimaschutzprogramms 2020 und die hierfür herangezogenen Diskussion im Schrifttum

[zum Begriff und der Problematik eines Plans- und Programms in der Verwaltung, insb. zum Klimaschutzplan 2050, siehe Klageschrift ab 44, u.a. mit Verweis auf *Saurer*, NVwZ 2017,1574,1578 (S. 45)]

wird überhaupt nicht eingegangen. Eine Gegendarstellung findet sich verkürzt erst zur Zulässigkeit der Klage. Die Kläger zu 1)-13) leiten Ihre Klagebefugnis aber primär nicht aus dem Aktionsprogramm 2020 oder gar aus Art. 20a GG ab, dies wird nicht vorgetragen, sondern aus Ihren Grundrechten.

Die Kläger verkennen nicht, dass die Bewältigung von klimapolitischen Herausforderungen komplex ist und Lösungen hierzu in einem demokratischen Findungsprozess zu suchen sind. Das heißt aber nicht, dass der Judikative hierbei keinerlei Funktion zukommt. Die Kläger zu 1)-13) machen eine **Grundrechtsverletzung** durch exekutives Handeln bzw. Unterlassen geltend, nämlich durch das unstreitige Verfehlen des Klimaschutzziels 2020.

Eine solche „Klimaklage“ mag unter Umständen unzulässig sein (was verwaltschaftsprozessualer Alltag wäre), verstößt aber keineswegs gegen demokratische Grundsätze, bedient sich die Klage doch vorhandener rechtsstaatlicher Instrumentarien sowie einer rechtlichen Argumentation.

Selbstverständlich ist es möglich, die Exekutive (inklusive Regierungen bzw. einzelne Ministerien) im Klagewege zu verpflichten. In Verfassungsstreitigkeiten lässt sich sogar die Legislative verpflichten, ohne das Demokratieprinzip zu verletzen. Entscheidend ist mithin immer der Einzelfall.

Die Auffassung, wonach Klimaklagen grundsätzlich nicht legitim seien, da die Debatte um einen ausreichenden Klimaschutz nicht in den Gerichtssaal gehöre, sondern in die Parlamente, wird auch im Schrifttum für solche Klimaklagen zurückgewiesen, die sich einer rechtlichen Argumentation bedienen. Denn es han-

dele sich auch immer um Fragen der Anwendung, Auslegung und der Reichweite von Rechtsnormen, mithin um Rechtsfragen,

vgl. *Graser*, Vermeintliche Fesseln der Demokratie: Warum die Klimaklagen ein vielversprechender Weg sind, ZUR 2019, 271, 275 (*Graser* erwähnt die hiesige Klage ausdrücklich).

Die grundsätzliche Position, dass ein globales Phänomen wie der Klimawandel im Grunde „jedermann“ betreffe und deswegen eine individuelle Grundrechtsverletzung grundsätzlich ausgeschlossen sein soll, überzeugt nicht. Hierfür bedarf es einer tiefergehenden Eingriffsbetrachtung im Rahmen der Grundrechtsprüfung, zumal die hier relevanten klimatischen Veränderungen anthropogen verursacht sind. Die komplexen Kausalketten zwischen individueller Betroffenheit und Emissionsfreigabe können von der modernen Wissenschaft nachvollzogen werden, weshalb eine Kausalität zwischen einer Grundrechtsbetroffenheit und den anthropogen verursachten klimatischen Veränderung nicht mehr im Vorhinein ausgeschlossen werden kann. Diese Auffassung ist überholt.

Siehe: OLG Hamm, Beschluss vom 30. November 2017 – I-5 U 15/17 = ZUR 2018, 118, das Gericht nimmt die Kausalkette zwischen einer aktiven (Mit-)Verursachung der Flutgefahr in den peruanischen Anten durch das Betreiben der Energieerzeugungsunternehmen in Europa (RWE) grundsätzlich an, auch wenn die freigesetzten Emissionen rechtmäßig erfolgten (Klageschrift, S.82).

Siehe auch *Frank*, Klimawandel – (auch) juristisch keine Blackbox, NVwZ 2018, 960; *ders.* Störerhaftung für Klimaschäden, NVwZ 2017, 664.

Vgl. dazu auch die Ausführungen des Special Report des UN Sonderbeauftragten für Menschenrechte und Umwelt, „Human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment“, mit besonderem Schwerpunkt auf Auswirkungen des Klimawandels, vom 15.7.2019, UN General Assembly, A/74/161.

Vielmehr stellt sich gerade für die hiesige Klage die Frage, welche Art von Kausalität für einen Grundrechtseingriff vorausgesetzt werden muss.

Vgl. *Winter*, Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatsrechtliche Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, 259.

Auch die Auffassung, dass sich hinter der hiesigen Klage eine Normerlassklage verberge, weil letztlich die Vorbereitung von Gesetzesinitiativen gefordert werde, steht mit den bewusst ausdifferenzierten Klageanträgen im Widerspruch und ist zurückzuweisen.

Tatsächlich ist – wie gerichtsbekannt – eine echte Normerlassklage beim BVerfG auf Erlass eines Klimaschutzgesetz (mit spezifischen Klimaschutzziele) durch andere Kläger anhängig gemacht und inzwischen auch der Bundesregierung zur Stellungnahme bis Mitte November übersandt worden.

**b)**

Ob eine verwaltungsgerichtliche Klage zulässig ist, kann nicht durch eine vorangestellte allgemeine „Justiziabilitätsprüfung“ entschieden werden, in der eine subjektive Interpretation des Klageziels vorgenommen wird, um anhand des hierdurch selbst definierten Rechtsschutzziele die Unzulässigkeit der Klage zu erklären. Natürlich richtet sich die Zulässigkeit der Klage (ganz im Sinne des Gesetzespositivismus) nach den hierfür anzuwendenden und zu prüfenden Normen des Verwaltungsprozessrechts.

Andernfalls würde die materiell-rechtliche Grenze zwischen Zulässigkeit und Begründetheit verwischt. Erst bei der Begründetheit der Klage ist zu klären, ob die Kläger einen Anspruch auf die jeweils in den Klageanträgen inne liegenden grundrechtlichen Ansprüche (Abwehr- und Schutzansprüche) geltend machen können und wie weit die gerichtliche Kontrollmacht reicht.

Diese geht auch aus dem von der Beklagten herangezogenen Urteil des BVerfG

vom 21.10.2014 – 2 BvE 5/11-, BVerfGE 137, 185-273,- juris,

hervor, aus dem sich die Argumente der Beklagten zum „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“, zum Gewaltenteilungsgrundsatz, dem Demokratieprinzip sowie zum Vorwurf des „unzulässigen Mitregierens“ ergeben. Zumindest finden sich dort die herangezogenen Formulierungen.

Hierzu ist anzumerken, dass der Entscheidung ein Organstreitverfahren zwischen drei Abgeordneten des Deutschen Bundestages (Herrn Hans-Christian Ströbele, Frau Katja Keul, Frau Claudia Roth) und der Bundesregierung zugrunde lag. Das Gericht hatte über die Reichweite des sich aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ergebenden Frage- und Informationsrechts des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung im Hinblick auf Waffenexporte zu entscheiden.

Das BVerfG stellt zunächst die Zulässigkeit des Organstreitverfahrens unproblematisch fest. Es komme nach dem BVerfG im Übrigen nicht darauf an, ob es sich bei den gerügten Antworten der Bundesregierung jeweils um eine Maßnahme im Form der Verweigerung einer hinreichenden Antwort oder um ein Unterlassen in Form einer pflichtwidrigen Nichtbeantwortung oder einer nicht hinreichenden Beantwortung der jeweiligen Anfrage handele,

BVerfG, a.a.O., S. 26.

Das Gewaltenteilungsprinzip und insbesondere der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung werden vom Gericht erst in der **Begründetheit** abgehandelt, da das Gericht zu dem Ergebnis kommt, dass der Informationsanspruch des Bundestages und der einzelnen Abgeordneten nicht grenzenlos besteht,

BVerfG a.a.O., S. 32.

Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung ist danach berührt, wenn es zu einem Mitregieren Dritter bei Entscheidungen käme, die in der alleinigen Kompetenz der Regierung lägen. Diese Gefahr bestünde im Bereich **der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, solange die Entscheidung noch nicht getroffen sei,**

BVerfG, a.a.O., S. 32, Hervorhebung nur hier.

Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist demnach (auch im hiesigen Rechtsstreit) eine Frage der Begründetheit.

Selbst wenn man aber die von der Beklagten aufgeworfenen Rechtsprobleme vor der Zulässigkeit der Klage in einer Art Vorprüfung behandeln wollte, wäre zu konstatieren, dass eine Betroffenheit des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung der Zulässigkeit der Klage nicht entgegensteht.

Denn nach der zitierten Entscheidung ist der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung nur bei „noch nicht abgeschlossenen Beratungen und Entscheidungsprozessen“ betroffen, es soll mithin vor Abschluss einer Regierungsentscheidung nicht durch Dritte eingegriffen werden können. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Dem Klimaschutzziel 2020 liegt ein abgeschlossener Entscheidungsprozess zugrunde. Streitgegenstand ist nicht die Modalität der zukünftigen Ausgestaltung des Klimaschutzprogramms, sondern dessen Fortbestehen und Fortschreiben, also der Vollzug eines abgeschlossenen Willensbildungsprozesses.

Festzuhalten ist damit, dass die Klage aufgrund grundsätzlicher Überlegungen nicht im Vorhinein als unzulässig betrachtet werden kann.

## **2) Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges, § 40 Abs. 1 VwGO**

Der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet.

Der Verwaltungsrechtsweg ist in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nicht-verfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind, § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO.

### a) Öffentlich-rechtliche Streitigkeit

Entscheidendes Tatbestandmerkmal ist zunächst das der rechtlichen Streitigkeit. Der Sinngehalt des Tatbestandsmerkmals liegt darin, die Streitigkeit nur dann den Gerichten zu öffnen, wenn der Maßstab des Streits anhand staatlichen Rechts zu entscheiden ist. Bloße Streitigkeiten moralsicher oder ethischer Art sind ausgeschlossen. Dies ist bei staatlichen Handlungen, die an die verfassungsmäßige Ordnung (Legislative) bzw. an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) gebunden sind, grundsätzlich immer anzunehmen.

vgl. *Ehlers/Schneider*, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 36. EL Februar 2019, § 40 Rn. 96.

Die Handlungsform der staatlichen Handlung, insbesondere ob es sich um einen Realakt handelt, ist für das Vorliegen einer rechtlichen Streitigkeit irrelevant. Nichtjustiziable Rechtsakte des Staates stellen deswegen eine seltene Ausnahme dar. Als einzige Ausnahme der in Schrifttum und Rechtsprechung diskutierten Fallgruppen kommt hier die der Regierungsakte in Betracht.

Vgl. *Sodan*, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Auflage 2018, § 40 Rn. 167.

Die hierzu teilweise vertretene Rechtsauffassung, dass Regierungsakte grundsätzlich rein politischer Natur seien und keine rechtliche bzw. justiziable Dimension aufweisen, wird von der ganz überwiegenden Auffassung in Schrifttum und Rechtsprechung zurückgewiesen. Danach fallen Regierungsakte nicht unter die justizfreien Hoheitsakte, sondern sind grundsätzlich justizierbar.

Siehe jeweils mit weiteren Nachweisen:

*Ehlers/Schneider*, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 36. EL Februar 2019, § 40 Rn. 118; *Sodan*, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Auflage 2018, § 40 Rn. 177; *Rennert*, in: Eyer mann, VwGO, 15. Auflage 2019, § 40 Rn. 11; *Wysk*, in: Wysk, VwGO, 2. Auflage 2016, § 40 Rn. 80; *W.-R. Schenke/Ruthig*, in: Kopp/Schenke, VwGO, 23. Auflage 2017, § 40 Rn. 5b.

Die frühere Einordnung von Regierungsakten in einen rechtlich nicht durchdrungenen („impermeablen“) Bereich rein politischer Gestaltung („Politik vor Recht“) ist durch den Verfassungsstaat überholt,

so ausdrücklich: Wysk a.a.O.

Entgegen der Auffassung der Beklagten sind Regierungsakte wie alle staatlichen Akte verfassungsrechtlich gebunden und damit grundsätzlich justizierbar. Dies gebietet neben Art. 20 Abs. 3 GG auch Art. 19 Abs. 4 GG, wonach der Rechtsweg gegen die öffentliche Gewalt garantiert ist. Häufig wird die Justizibilität von Regierungsakten zudem aus einem Umkehrschluss aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG hergeleitet, wonach Regierungsakte grundsätzlich (verfassungs-)gerichtlicher

Kontrolle unterliegen. Abzugrenzen ist daher bei Klagen gegen Regierungsakte vornehmlich der Verwaltungs- vom Verfassungsrechtsweg (innerstaatliche Streitigkeiten, z.B. Organstreitverfahren oder Verfassungsbeschwerden). Ebenfalls ist das Vorliegen einer Individualverletzung durch den Regierungsakt gesondert zu betrachten.

Ebenfalls zu differenzieren ist die grundsätzliche Justiziabilität eines Regierungsaktes von der gerichtlichen Kontrolldichte. Die gerichtliche Prüfungsdichte sowie der Verurteilungsspielraum der Gerichte gegenüber Regierungen sind daher von der Zulässigkeit der Klage zu abstrahieren und in der Begründetheit zu prüfen (s.o).

So kann im Zweifelsfall der Kernbereich politischer Gestaltung durch eine Zurücknahme der Kontrolldichte gegen gerichtliche Einflussnahme geschützt werden,

so Wysk, in: Wysk, VwGO, 2. Aufl. 2016, § 40 Rn. 80.

Die Gerichte dürfen nicht eine eigene Bewertungen an die Stelle der Regierungsentscheidung setzen, sodass die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze beschränkter gerichtlicher Kontrolle spezifischer Exekutiventscheidungen Anwendung finden, wobei eine Evidenz- und Willkürkontrolle in jedem Fall möglich sein muss,

vgl. *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetzkommentar, 86. EL Januar 2019, Art. 19 Abs. 4 Rn. 82 mwN.

Dies deckt sich mit der oben vorgenommen Differenzierung zwischen Zulässigkeit und Begründetheit der Klage, die aus der Rechtsprechung des BVerfG abgeleitet wurde.

Festzuhalten ist damit, dass unabhängig von der Qualifizierung des hier streitgegenständlichen Regierungshandelns im Sinne der Handlungslehre das Vorliegen einer Rechtsstreitigkeit zu bejahen ist. Das diese dem öffentlichen Recht zuzuordnen ist, steht außer Zweifel.

#### **b) nicht verfassungsrechtlicher Art**

Die Streitigkeit ist auch nichtverfassungsrechtlicher Art. Bereits nach dem Kriterium der doppelten Verfassungsunmittelbarkeit ist keine verfassungsrechtliche Streitigkeit anzunehmen.

Soweit durch Regierungsakte eine Individualverletzung möglich erscheint, ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten gegeben,

vgl. BVerwG, Urteil vom 23. Mai 1989 – 7 C 2/87 –, BVerwGE 82, 76-97, Rn. 46 (Sektenwarnung); Oberverwaltungsgericht für das Land Nord-

rhein-Westfalen, Urteil vom 19. März 2019 – 4 A 1361/15 –, Rn. 555, juris (hierzu weiter unten ausführlich).

Das in der Klageerwiderung (S. 15) zitierte Urteil des BVerwG,

vom 3. November 1988 - 7 C 115.86 – juris = NJW 1989, 1495,

wird in der Klageschrift, dort S. 58, selbst herangezogen.

Danach ist

„**der Rang der Rechtsnorm**, um die gestritten wird, für die Frage nach dem einzuschlagenden Rechtsweg von entscheidender Bedeutung: Betrifft der Streit die Gültigkeit oder den Erlass eines förmlichen Gesetzes, so sind die Verfassungsgerichte zur Entscheidung berufen, denn über eine Verletzung der Verfassung durch den zu ihrer Beachtung verpflichteten Gesetzgeber haben allein sie zu entscheiden (BVerfGE 10, 124 (127 f.) = NJW 1959, 2108; BVerfGE 70, 35 (67 - abweichende Meinung Steinberger - (= NJW 1985, 2315 = NVwZ 1985, 732 ). Dagegen ist die **gerichtliche Kontrolle der Exekutive**, auch soweit sie rechtssetzend tätig wird, Aufgabe der **Verwaltungsgerichte**) BVerfGE 68, 319, 325 f. (= NJW 1985, 2185; BVerfG, NJW 1986, 1483).“

BVerwG, NJW 1989, 1495 (Hervorhebung nur hier).

Daher ist die Differenzierung zwischen sog. echter und unechter Normerlassklage entscheidend. Derartige Rechtsschutzbegehren, die sich explizit gegen die Entscheidungsbefugnis des parlamentarischen Gesetzgebers als oberstes Staatsorgan richten, können nur der verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegen,

*Sodan*, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Auflage 2018, § 40 Rn.197.

Für Klagen auf Erlass oder Ergänzung untergesetzlicher Normen ist nach fast einhelliger Ansicht in Rechtsprechung und Literatur gemäß der Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG i.V.m. § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO regelmäßig der Verwaltungsrechtsweg gegeben. Die gelegentlich vertretene Auffassung, dieses Verfahren stelle sich als verfassungsrechtliche Streitigkeit dar, vermag nicht zu überzeugen, weil die gerichtliche Überprüfung der Exekutive, auch deren rechtsetzender Tätigkeit, prinzipiell Aufgabe der Verwaltungsgerichte ist,

*Sodan*, NVwZ 2000, 601, mwN.

Die vorliegende Klage richtet sich nicht gegen die Entscheidungsbefugnis des parlamentarischen Gesetzgebers, sondern betrifft untergesetzliche Normen.

Dies erkennt auch *Voland* in dem von der Beklagten zum Beweis des Gegenteils genannten Beitrag,

Zur Reichweite von Menschenrechten im Klimaschutz, NVwZ 2019, 114.

*Voland* schreibt in seinem Beitrag, dass eine echte Normerlassklage wegen echten gesetzgeberischen Unterlassens nur in Form einer Rechtssatzverfassungsbeschwerde in Betracht käme. Angesichts der umfangreichen klimaschützenden Gesetzgebung käme aber nur eine unechte Normerlassklage in Betracht, in der bestehende Gesetze als unzureichend gerügt würden. Der Subsidiaritätsgrundsatz stünde dann der (unmittelbar erhobenen) Verfassungsbeschwerde im Wege (inzidente fachgerichtliche Kontrolle).

Ferner führt *Voland* aus:

„Falls jedoch die Regierung „nur“ zu dem Erlass neuer oder der Änderung bestehender Pläne oder Ziele angehalten werden sollte, wäre dieses Begehren auf dem Verwaltungsrechtsweg (mittels der allgemeinen Leistungsklage oder gegebenenfalls auch einer Feststellungsklage) zu verfolgen. Schließlich kommt auch noch die – ebenfalls auf dem Verwaltungsrechtsweg zu verfolgende – Aufforderung an die Exekutive in Betracht, konkrete Maßnahmen zu ergreifen, beispielsweise den Erlass von Verwaltungsakten zum Verbot klimaschädlicher Anlagen oder Handlungen.“

(*Voland*, NVwZ 2019, 114)

Dies entspricht dem zugrundeliegenden Klagebegehren. Eine Verfassungsbeschwerde würde am Grundsatz der Subsidiarität scheitern.

Zudem ist der Streitgegenstand nicht das Verfassungsrecht, sondern der Klimaschutzplan 2020, dessen Rechtsnatur als internes Verwaltungsrecht/ Verwaltungsvorschrift ausführlich dargestellt wurde.

Als weiteres Beispiel dafür, dass den Rechtscharakter des Klimaschutzplans 2020 verdeutlicht, sind die „Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ vom 19.01.2000 zu nennen, neugefasst am 26.06.2019.

Die Bundesregierung entscheidet anhand der Grundsätze über den Export von Kriegswaffen nach § 11 KrWaffenKonrG.

Die Rechtsnatur der „politischen Grundsätze“ wird ebenfalls als Verwaltungsvorschrift bestimmt.

*Clafßen*, in: Das Kontrollverfahren beim Export von Kriegswaffen aus Deutschland, München 2016, zweiter Teil, II., Nr. 2, S. 115.

Den politischen Grundsätzen der Bundesregierung fehle zwar die unmittelbare Auswirkung. Sie seien Innenrecht der Verwaltung. Jedoch bilde sich durch ihre

Anwendung in Exportfragen eine Verwaltungspraxis, durch die sich die Verwaltung selber binde (mittelbare Außenwirkung)

So *Clafßen*, a.a.O., S. 116.

Der Rang der Rechtsnorm, über den gestritten wird (und der Streitgegenstand ist), ist die Einhaltung einer untergesetzlichen Norm, weshalb die Verwaltungsgerichtsbarkeit zuständig ist.

Auch das Rechtsschutzziel der Kläger ist schon offensichtlich im Wege der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu verfolgen. Der erste Klageantrag ist auf die Einhaltung des verbindlichen Klimaschutzziels 2020 gerichtet, mithin auf die Bindungswirkung des Ziels. Es werden keine konkreten Maßnahmen eingefordert, sondern der Vollzug der Norm. Erst der zweite Klageantrag ist auf die Reduktion von CO<sub>2</sub> gerichtet, allerdings steht auch hier die Bindungswirkung im Focus. Die Hilfsanträge sind deutlich abgeschwächt.

**Hierbei handelt es sich also gerade nicht um Entscheidungen der Legislative.**

Das Rechtsschutzbegehren der Kläger könnte im Wege der Verfassungsbeschwerde überhaupt nicht geltend gemacht werden. Denn es ist ausgeschlossen, dass die Legislative durch das interne Binnenrecht der Beklagten verpflichtet werden kann.

Zuletzt wird auf das Urteil des OVG Münster,

vom 19.März 2019 – 4 A 1361/15 –, juris (in Revision)

verwiesen. Das OVG Münster hat hier entschieden, dass die Bundesregierung kontrollieren muss, ob die US-Drohneinsätze vom Stützpunkt in Ramstein völkerrechtswidrig sein könnten. Auch in diesem Verfahren rügte die Beklagte Bundesregierung den Rechtsweg und ging von einer verfassungsrechtlichen Streitigkeit aus.

Das OVG Münster sah den Verwaltungsrechtsweg aber eindeutig als eröffnet an und bezog sich auf die hier dargelegten Gründe. Prozesse zwischen Bürger und Staat einschließlich solcher, bei denen Verfassungsnormen, insbesondere Grundrechtsnormen, Streitentscheidend sind, gehörten grundsätzlich vor die Verwaltungs- und nicht vor die Verfassungsgerichte,

OVG Münster, a.a.O. Rn. 83.

Ob der (politische) Gestaltungsspielraum bzw. der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung durch die Anträge tatsächlich unzulässig beschnitten würde, ist daher erst eine Frage der Begründetheit der Klage (s.o.).

### 3) Statthafte Klageart

Klagen gegen die Exekutive, die auf ein Tun, Dulden oder Unterlassen gerichtet sind, sind grundsätzlich als allgemeine Leistungsklage statthaft.

Die Klageanträge wurden als Feststellungsanträge formuliert, weil dies in der hiesigen Klagesituation möglich ist (Klageschrift, S. 59 mwN, insbesondere OVG Lüneburg, Urteil vom 16.03.2017 - 7 LC 80/15). Dennoch werden die Anträge wie im oben ersichtlichen Umfang nunmehr als Leistungsklage gestellt. Ob ein konkretes Feststellungsinteresse besteht, kann daher offen bleiben.

#### **4) Klagebefugnis der Kläger zu 1) – bis 13)**

Die Beklagte bestreitet die Klagebefugnis damit, dass die Kläger keine subjektiven Rechte aus dem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 herleiten könnten (Klageerwiderung, S. 17), sich aus Art. 20 a GG keine subjektiven Rechte ergeben würden (Klageerwiderung, S. 21) und eine Verletzung von Grundrechten nicht möglich erscheine (Klageerwiderung, S. 22).

Hinsichtlich der Grundrechtsverletzung ist die Beklagte der Auffassung, dass nicht dargelegt worden sei, inwiefern der Schutzbereich von Art. 2 Abs. GG eröffnet sein soll, ferner, dass es keiner abschließenden Erörterung bedürfe, ob der Schutzbereich der Grundrechte aus Art. 12, 14 GG eröffnet ist, da eine Grundrechtsverletzung jedenfalls mangels Eingriffs bzw. Schutzpflichtverletzung ausscheide.

Diese Argumentation ist nicht tragfähig.

Erneut werden die Grenzen zwischen Zulässigkeit und Begründetheit der Klage unzulässig aufgehoben. Folgte man der Auffassung der Beklagten, hätte dies zur Konsequenz, dass die konkreten Auswirkungen des Klimawandels für Einzelpersonen unter keinen Umständen eine Grundrechtsverletzung zur Folge haben können. Damit wäre die anhaltende Diskussion in Rechtsprechung und Schrifttum zur Reichweite der Abwehr- und Schutzfunktion der Grundrechte vor Umweltbelastungen zulasten der Grundrechtsträger abschließend entschieden.

Die Frage, ob im konkreten Fall ein Grundrechtseingriff erfolgte oder aber zumindest eine Schutzpflichtverletzung vorliegt, ist eine Frage der Begründetheit. Sie ist untrennbar mit der Bindungswirkung des Klimaschutzprogramms 2020, dessen europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Gehalt und der gerichtlichen Kontrolldichte verbunden.

In Anbetracht der dramatischen Aktualität des Klimawandels und den unbestreitbaren schwerwiegenden und jetzt schon spürbaren Folgen des Klimawandels – die für die Kläger zudem konkret dargelegt wurden – kann die Klagebefugnis nicht pauschal verneint werden. Vielmehr ist trennscharf zwischen der Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung nach § 42 Abs. 2 VwGO und einer eingriffs-

bzw. schutzfunktionsspezifischen grundrechtsdogmatischen Prüfung in der Begründetheit zu differenzieren.

#### **a) Prüfungsmaßstab von § 42 Abs. 2 VwGO und die Bedeutung von Grundrechten**

Indem die Beklagte bereits die Zulässigkeit der Klage verneint, weil eine Grundrechtsbeeinträchtigung mangels Eingriff nicht in Frage komme und die Eröffnung des Schutzbereichs offen bleiben könne, wird der Maßstab der Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO unzulässig eingeengt.

Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ist eine verwaltungsgerichtliche Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein, § 42 Abs. 2 VwGO. Dieser Grundsatz wird ganz überwiegend auf alle Verwaltungsklagen angewandt. Sinn und Zweck des § 42 Abs. 2 VwGO ist die Verhinderung von Popularklagen, die im deutschen Verwaltungsprozessrecht weitestgehend nicht vorgesehen sind. Ob eine Rechtsverletzung aber tatsächlich besteht, gehört zur Frage der Begründetheit der Klage.

So ausdrücklich die damalige Gesetzesbegründung, BT-Drs. 3/15, S. 32.

Für die Klagebefugnis genügt es, dass die behauptete Rechtsverletzung möglich erscheint. Dies ist bereits dann anzunehmen, wenn eine Verletzung eigener subjektiver Rechte des Klägers nicht offensichtlich und eindeutig nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen ist,

BVerwG, Urteil vom 10. Juli 2001 – 1 C 35/00 –, BVerwGE 114, 356-364, Rn. 15, stRspr. mwN.

Mit dieser von der Rechtsprechung ausformulierten Möglichkeitstheorie soll die Evidenz der Unzulässigkeit einer Klage zum Tragen kommen.

Die (absolut herrschende) Möglichkeitstheorie steht in Abgrenzung zur aus dem Zivilrecht stammenden Schlüssigkeitstheorie, die deutlich strengere Anforderungen an die Klagebefugnis stellt. Dies wird mit dem Untersuchungsgrundsatz im Verwaltungsprozessrecht als nicht vereinbar betrachtet. Eine summarische Prüfung der Begründetheit der Klage oder eine Schlüssigkeitsprüfung ist für die Klagebefugnis nicht vorzunehmen.

siehe zum Vorgebrachten: *W.-R. Schenke/ R. P. Schenke*, in: *Kopp/Schenke, VwGO*, 22. Auflage 2017, § 42 Rn. 67, 68.

Soweit also eine tiefergehende Prüfung und Auseinandersetzung mit dem Stand von Rechtsprechung und Literatur zur Betroffenheit von subjektiven Rechten erforderlich wird, ist diese Prüfung im Zusammenhang mit einer Sachprüfung in der Begründetheit abzuhandeln.

In diesem Sinne auch: *Sodan*, in: *Sodan/Ziekow*, VwGO, 5. Auflage 2018, § 42 Rn. 381.

Dies ist auch evident, nimmt man die internationale Diskussion um Menschenrechte und Klimawandel zur Kenntnis. Nicht nur der oben zitierte aktuelle Bericht des UN Sonderberichterstatters David R. Boyd erkennt die dramatischen Ausmaße der Menschenrechtsverletzungen (also zumindest Eingriff in einen definierten Schutzbereich) durch die Auswirkungen des Klimawandels an,

„Climate change is having a major impact on a wide range of human rights today ...” [A/74/161, para. 26],

sondern inzwischen auch – wie in der Klageschrift vorgetragen – Gerichte weltweit.

Die Abgrenzung zwischen Zulässigkeit und Begründetheit ist daher bedeutend. Nur bei letzterer wird eine vertiefte materielle Prüfung unter Bezugnahme des konkreten Sachverhalts vorgenommen. Dies ist vorliegend von besonderer Bedeutung, da die realen regionalen klimatischen Veränderungen und deren Folgen für die Kläger zu betrachten sind. Dies übersieht die Beklagte und setzt sich hiermit auch nicht auseinander.

Bei der Frage, ob eine subjektive Rechtsverletzung grundsätzlich möglich erscheint, kommt den Grundrechten bei Klagen von Dritten eine tragende Rolle zu. Grundrechte sind grundsätzlich drittschützende Rechte im Sinne der sog. Schutznormlehre (siehe bereits Klageschrift, S. 64). Bei der Frage, ob im Einzelfall Grundrechte als subjektive öffentliche Rechte die Klagebefugnis unmittelbar begründen können, wird zwischen der norminternen und der normexternen Wirkung von Grundrechten unterschieden.

Siehe hierzu: *Schmidt-Kötters*, in: BeckOK VwGO, 49. Ed. 1.7.2017, VwGO § 42 Rn. 190; Siehe hierzu: *Sodan*, in: *Sodan/Ziekow*, VwGO Kommentar, 5. Auflage 2018, § 42 Rn. 393 ff.; *Schenke*, in: *Kopp/Schenke*, VwGO Kommentar, 23. Auflage 2017, § 42 Rn. 118 ff.

Während bei der norminternen Wirkung grundrechtlich geschützte Rechtsgüter eine einfachgesetzliche Konkretisierung erfahren haben – was im Zweifel durch Auslegung zu ermitteln ist – und damit die einfachgesetzlichen Normen drittschützend wirken,

siehe bspw. zum Drittschutz von § 4 Abs. 2 Nr. 2 und 5 AtomG bei Anwohnerklagen gegen Castor-Transporte, BVerwG, Urteil vom 14. März 2013 – 7 C 34/11 –, Rn. 37, juris,

kommt ein direkter Rückgriff auf Grundrechte bei der normexternen Wirkung in Betracht, wenn eine einfachgesetzliche Konkretisierung fehlt. Bedeutung erlangt

die normexterne Wirkung der Grundrechte vor allem in Verbindung mit faktischen (mittelbaren) Grundrechtseingriffen,

*Schenke*, in: Kopp/Schenke, VwGO Kommentar, 23. Auflage 2017, § 42 Rn. 122.

In der Klageschrift wurde mangels einfachgesetzlicher Ausgestaltung von Schutzrechten explizit auf die normexterne Wirkung der Grundrechte Art. 14 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 sowie Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG abgestellt und dargelegt, dass diese Freiheitsgrundrechte unzweifelhaft mit den Folgen des Klimawandels in Zusammenhang stehen und durch diesen eingeschränkt bzw. aufgehoben werden können.

(Klageschrift, S. 65 mit Verweis auf *Winkler*, in: Klimaschutzrecht: völker-, europa- und verfassungsrechtliche Grundlagen sowie instrumentelle Umsetzung der deutschen Klimaschutzpolitik unter besonderer Berücksichtigung des Emissionshandels).

Die Frage nach der Reichweite und dem spezifischen Schutzgehalt eines Grundrechts beantwortet in der Rechtspraxis regelmäßig das BVerfG. Denn nur das BVerfG kann im Rahmen von Individualverfassungsbeschwerden *letztinstanzlich* die Abwehr- und Schutzfunktion der Grundrechte beurteilen. Insofern ist bei der Geltendmachung einer Grundrechtsverletzung im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde auf die bereits ergangenen Entscheidungen des BVerfG zum spezifischen Grundrecht einzugehen.

Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Frage der Klagebefugnis nach § 42 VwGO nicht am strengen Prüfungsmaßstab zur Zulässigkeit bzw. Annahme von Verfassungsbeschwerden gemessen werden kann. Im Gegenteil verbietet sich dieser Maßstab.

Bei Verfassungsbeschwerden gilt das sehr strenge – in der Praxis oft kaum zu erfüllende – Begründungserfordernis von §§ 23 Abs. 1, 90 Abs. 1, 92 BVerfGG. Bei der Substantiierungslast von §§ 23 Abs. 1 Satz 2 und 92 BVerfGG handelt es um ein eigenständiges Institut des Verfassungsprozesses und namentlich der Verfassungsbeschwerde.

vgl. *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, 56. EL Februar 2019, BVerfGG § 90 Rn. 339.

Hieraus leitet das BVerfG eine sehr hohe Substantiierungs- und Darlegungslast ab. Nach dieser muss der Beschwerdeführer unter ausführlicher Abhandlung der bereits ergangenen Rechtsprechung des BVerfG begründen, inwiefern durch den angegriffenen Akt der öffentlichen Gewalt eine spezifische Grundrechtsverletzung erfolgte. Dieser hohen Begründungslast werden die allermeisten Verfassungsbeschwerden nicht gerecht (die vorgebrachten verfassungsrechtlichen Fragen gelten nach Auffassung des BVerfG häufig als in der bisherigen Rechtspre-

chung hinreichend geklärt), sodass sie nicht zur Entscheidung angenommen werden, § 93a BVerfGG.

Würde dieser Maßstab auch nur bedingt für eine verwaltungsgerichtliche Klage herangezogen, würde der Prüfungsmaßstab des § 42 Abs. 2 VwGO weit über die bisher geltenden Kriterien der Möglichkeitstheorie – und auch der strengeren Schlüssigkeitstheorie – überspannt.

Dies hat zur Folge, dass bei einer verwaltungsgerichtlichen Klage, die sich auf die Verletzung von Grundrechten stützt, lediglich darzulegen ist, dass anhand des **tatsächlichen Klagevorbringens** eine Verletzung eigener subjektiver Grundrechte möglich erscheint,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. März 2019 – 4 A 1361/15 –, juris, Rn. 91.

Das OVG Münster bejahte in der genannten Entscheidung die Zulässigkeit der Klage mehrerer jemenitischer Staatsbürger gegen die deutsche Bundesregierung wegen einer Grundrechtsverletzung aus Art. 2 Abs. 2 GG. Hierbei ging es um kriegerische Handlungen im Jemen durch Kampfdrohnen, die vom US-amerikanischen Militärstützpunkt in Rammstein aus (mit-)gesteuert worden sein sollen.

Das Gericht stellte zur Klagebefugnis fest:

„(...) Nach dem Vorbringen der Kläger kamen bei einem Drohnenangriff im August 2012 zwei ihrer Verwandten ums Leben, wobei der Angriff nicht ihren Angehörigen, sondern AQAP-Mitgliedern gegolten habe. Die Angaben der Kläger zu diesem Angriff decken sich mit Informationen in einem Bericht der Organisation Human Rights Watch. (...)“

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. März 2019 – 4 A 1361/15,- juris, Rn. 94.

Sowie:

„(...) Ausgehend von diesem möglicherweise zutreffenden tatsächlichen Vorbringen, dessen sachliche Richtigkeit keine Frage der Klagebefugnis, sondern der Begründetheit der Klage ist, vgl. BVerwG, Beschluss vom 21.7.2014 – 3 B 70.13 –, NVwZ 2014, 1675 = juris, Rn. 18 f., erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass den Klägern der geltend gemachte Anspruch gegen die Beklagte auf Unterbindung einer Nutzung der Air Base Ramstein für bewaffnete Drohneneinsätze im Jemen, Provinz Hadramaut, zusteht.(...)“

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. März 2019 – 4 A 1361/15,- juris, Rn. 97 – 99.

Und weiter:

„(...) Ob sich ausgehend davon die Kläger hier mit Erfolg auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG berufen und von der Beklagten Schutz verlangen können, ist eine Frage der Begründetheit der Klage. (...) Es entspricht nicht dem Sinn dieser Sachurteilsvoraussetzung, ernsthaft Streitige Fragen über das Bestehen eines subjektiven Rechts, von deren Beantwortung der Klageerfolg abhängen kann, bereits vorab im Rahmen der Zulässigkeit zu klären.“

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. März 2019 – 4 A 1361/15,- juris, Rn. 117.

Dieser Maßstab ist auch für die vorliegende Klage anzuwenden.

#### **b) Klagebefugnis der Kläger zu 1), 2); 7) – 10) und 11) (derzeitige Betriebsinhaber)**

Nach diesem Maßstab ist die Klage der derzeitigen Betriebsinhaber der landwirtschaftlichen Betriebe zulässig. Aus dem tatsächlichen Vorbringen ergibt sich, dass zumindest die Möglichkeit besteht, dass die Kläger durch die Aufgabe des Klimaschutzziels 2020 in ihren Grundrechten aus Art. 12 und 14 GG verletzt sind.

#### **aa) (Umwelt-)Relevante Grundrechte**

Die durch den anthropogen verursachten Klimawandel verursachten Wirkungen in der physischen Umwelt haben grundrechtsnormative Implikationen. Mithin stellt ein ungehinderter Klimawandel im Gefüge des Grundgesetzes – und der EMRK – eine Menschenrechtsverletzung dar.

Im Schrifttum und in der Rechtsprechung wird in diesem Zusammenhang *lediglich* diskutiert, ob grundrechtlicher Schutz vor Umweltbelastungen in den Grundrechten als Abwehrrecht zu finden ist oder aber in den grundrechtsabgeleiteten staatlichen Schutzpflichten. Das BVerfG hat in einer Vielzahl von Entscheidungen (insb. Kalkar-I /schneller Brüter und Mühlheim-Kärlich) im Zusammenhang mit Umweltbeeinträchtigungen auf die Schutzpflichten von Grundrechten abgestellt.

Weitestgehende Übereinstimmung besteht darin, dass die Freiheitsrechte aus Art. 2, 12 und 14 GG durch Umweltbeeinträchtigungen in ihrem spezifischen Schutzhalt berührt sein können. Insbesondere über Art. 14 GG (dessen Schutzbereich nicht selten mit dem von Art. 12 GG korrespondiert) können sich Umweltbelange und Eigentumsschutz überlagern,

vgl. *Kloepfer*, in: Umweltrecht, 4. Auflage 2016, § 3 Rn. 72.

So kann Umweltschutz indirekt gerichtlich erzwungen werden, wenn grundrechtlich geschützte Individualgüter (Leben, körperliche Integrität, Eigentum, Berufsfreiheit) konkret beeinträchtigt bzw. gefährdet werden.

Denn die mit dem Klimawandel verbundenen Risiken im Bereich der Umwelt und die damit einhergehende Gefährdung von Leib, Leben und Eigentum in den betroffenen Regionen lebender Menschen haben gemessen an den mit der Nutzung der Kernenergie verbundenen Gefahren eine mindestens vergleichbare oder sogar eine noch größere Dimension,

vgl. *Frank*, staatliche Klimaschutzpflichten, NVwZ – Extra 22/2016, S. 6.

Aus diesem Grund verbirgt sich in den niedergelegten Freiheitsrechten zumindest grundsätzlich ein Menschenrechtsschutz gegen unzumutbare Umweltbelastungen, die die grundrechtlich garantierte Freiheitsbetätigung einschränken.

So schreibt der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), das wissenschaftliche Beratungsgremium der deutschen Bundesregierung, in einem jüngst erschienenen Sondergutachten zur Legitimation von Umweltpolitik u.a.:

„Die vom Menschen verursachten Umweltveränderungen bedrohen heute insbesondere die individuellen Rechtsgüter Leben, körperliche Unversehrtheit und Eigentum“

Und weiter:

„So können im Privateigentum befindliche Umweltgüter wie Böden, Wälder, Gewässer oder landwirtschaftliche Nutzflächen durch Umweltveränderungen geschädigt und in ihrer Nutzbarkeit beeinträchtigt werden. Beispielsweise führten Trockenheit und Hitze im Sommer 2018 zu erheblichen Ernteausschlägen und Schäden in der Land- und Forstwirtschaft. Aber auch Eigentum, das selbst kein Umweltgut darstellt, kann von Umweltveränderungen bedroht sein. Beispielsweise erhöht der Klimawandel durch veränderte Niederschlagsmuster und den steigenden Meeresspiegel das Risiko für Hochwasser bzw. Sturmfluten. Allein die hier genannten Beispiele verdeutlichen das Ausmaß des Schadenspotenzials, das für den einzelnen Betrieb oder Privathaushalt finanziell existenzbedrohend sein kann. Neben dem volkswirtschaftlichen Schaden kann von Umweltveränderungen somit auch eine Beeinträchtigung grundrechtlich geschützter Individualrechtsgüter ausgehen.“

*Hornberg/Niekisch/Calliess/Kempf/Lucht/Messari-Becker/Rotter*, in: Sachverständigenrat für Umweltfragen, *Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen - Zur Legitimation von Umweltpolitik*, Juni 2019, S. 71, 78.

Abrufbar unter:

[https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02\\_Sondergutachten/2016\\_2020/2019\\_06\\_SG\\_Legitimation\\_von\\_Umweltpolitik.html](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2019_06_SG_Legitimation_von_Umweltpolitik.html)

(i.F. SRU 2019, S.)

Der Schutzbereich des Freiheitsrechts von Art. 14 GG (Art. 12 GG) ist demnach durch die konkreten Folgen des Klimawandels eröffnet, soweit dies konkret durch das tatsächliche Klagevorbringen dargelegt werden kann.

### **bb) Konkrete Beeinträchtigung**

Hinsichtlich des tatsächlichen Vorbringens wird auf die umfangreiche Klageschrift nebst Anlagen, insbesondere auf die Anlagen K 14 - K 16 verwiesen.

Die dort beschriebenen Beeinträchtigungen entsprechen exakt den soeben dargestellten denkbaren Beeinträchtigungen der Grundrechte aus Art. 12 und 14 GG durch Umweltbeeinträchtigungen.

Das Argument, dass letztlich *jedermann* von den Folgen des Klimawandels betroffen sei, kann der Klage nicht entgegengehalten werden. Dass der Individualrechtsschutz umso geringer sein soll, je stärker und weitreichender die Betroffenheit sein kann, ist widersinnig. Zudem geht es an der tatsächlichen und rechtlichen Problemlage vorbei. Entscheidend ist nicht, ob nur die Kläger eine Betroffenheit gelten machen können oder, dass eine Emissionsreduktion auch anderen Personen als den Klägern zu Gute käme. Würden diese Grundsätze herangezogen, könnten selbst einfache Verwaltungsakte, die eine Vielzahl von Personen betreffen, ohne diese unmittelbar zu adressieren (Planfeststellungsbeschlüsse), nicht mehr mit Erfolg angefochten werden können.

Entscheidend ist lediglich, dass der jeweilige Kläger eine Betroffenheit durch Umweltbeeinträchtigungen darlegen kann, die eine grundrechtliche Relevanz aufweist, mithin, dass eine individualisierbare Grundrechtsbetroffenheit im Sinne der Möglichkeitstheorie ersichtlich wird.

Die Klägerfamilien sind alle in der ökologischen Landwirtschaft tätig, und damit in Berufsfeldern bzw. Wirtschaftsbereichen, in denen sich die Folgen des Klimawandels nachweisbar bereits heute unmittelbar auf die geschützte Freiheitsbetätigung auswirken. Konkrete Beeinträchtigung im landwirtschaftlichen Betrieb sind heute und für die (nahe und ferne) Zukunft messbar bzw. prognostizierbar. Die erlittene Nutzungsbeeinträchtigung bzw. die wirtschaftlichen Schäden sind vorge tragen und werden nicht bestritten.

Damit unterscheidet sich die Betroffenheit der Kläger gegenüber anderen Wirtschaftszweigen, privater Handlungen und Personen, die denselben klimatischen Veränderungen unterworfen sind. Hierdurch wird eine Individualisierbarkeit der

Beeinträchtigung möglich, da die Rechtsgüterbetroffenheit grundrechtlich exponiert ist.

Die Individualisierbarkeit eines möglichen Grundrechtseingriffs nahm das OVG Münster in der oben genannten Entscheidung zum Anlass, die Klagebefugnis ebenfalls anzunehmen. Auch dort hätten die streitgegenständlichen Drohnenangriffe jede Person im Jemen treffen können.

Wegen der globalen und regionalen Folgen klimatischer Veränderungen und der hierdurch evidenten konkreten Betroffenheit der landwirtschaftlichen Betriebe der Kläger – die sich bereits monetär niederschlugen – kann eine grundrechtliche Verletzung nicht ausgeschlossen sein. Damit kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass durch das unstreitige Verfehlen des konkreten Klimaschutzziels 2020, das für die Erreichung der übergeordneten CO<sub>2</sub> Budgeteinsparungen und damit für den globalen Klimaschutz insgesamt essentiell ist, eine subjektive Rechtsverletzung vorliegen kann.

Auch der immense Überschuss an klimaschädlichen CO<sub>2</sub> pro Jahr kann eine Schutzbereichsverkürzung (zum Begriff und seiner rechtlichen Einordnung vgl. unten) darstellen, da die weitergehende CO<sub>2</sub>-Belastung durch die Kläger zu dulden ist und ebenfalls eine Verschlechterung zur Folge haben wird. In jedem Fall ist die Schutzpflicht des Staates berührt.

Das Argument, dass der Staat möglicherweise die subjektiven Rechte der hiesigen Kläger verletzt, wenn er keine ausreichenden Maßnahmen gegen Klimaveränderungen unternimmt, reicht selbst nach Auffassung von kritischen Literaturstimmen für die Schwelle der Klagebefugnis für die hiesige Klage aus,

so: *Voland*, NVwZ 2019, 114, 117.

Neben der Möglichkeit einer Grundrechtsbetroffenheit ist ferner auch nicht im Vorhinein ausgeschlossen, dass die Beklagte an das Klimaschutzziel 2020 gebunden ist. Es handelt sich um internes Binnenrecht (s.o., S. 8, 17). Die Rechtsnatur des Klimaschutzprogramms 2020 entspricht der der „politischen Grundsätze“ zu Waffenexporten als Verwaltungsvorschrift.

Lediglich die mittelbare Außenwirkung, die in vergleichbaren Fällen bejaht wird, ist zu prüfen. Inwiefern sich die Kläger hierauf im Kontext einer Grundrechtsverletzung berufen können, ist eine Frage der Begründetheit.

### **c) Klagebefugnis der Kläger zu 3)-6), 12, 13)(zukünftige Betriebsinhaber; Kinder)**

Das soeben Vorgetragene gilt für die Kinder und zukünftigen Betriebsinhaber gleichermaßen. Hier ergibt sich allerdings die Besonderheit, dass es sich um eine antizipierte Grundrechtsbeeinträchtigung handelt. Denn die Grundrechtsbeeinträchtigung wird bei derzeitigem *Emissionsverhalten* mit an Sicherheit grenzen-

der Wahrscheinlichkeit eintreten. Deswegen sind die Kläger bereits jetzt durch das staatliche Handeln betroffen, wobei der Grundrechtseingriff sich in zeitlicher Hinsicht in seiner Intensität potenzieren wird.

Damit ist die Klagebefugnis der Kläger an den grundrechtlichen Schutz „zukünftiger (bereits lebender) Generationen“ gebunden und zwar vor Beeinträchtigungen, die sich noch zu Lebenszeiten eintreten werden (hierzu bereits Klageschrift, S. 83).

Der grundrechtliche Schutz freiheitlicher Betätigung zukünftiger Generationen ist aus dem Grundgesetz auch ableitbar.

Hierbei ist auf die Schutzpflichtenrechtsprechung zu Art. 2 Abs.2 GG abzustellen.

Nach ständiger Rechtsprechung gewährt Art. 2 Abs. 1 S. 1 GG nicht nur ein subjektives Abwehrrecht gegen Schutz vor staatlichen Eingriffen, sondern setzt auch einen objektivrechtlichen Gehalt, woraus sich die Pflicht des Staates ergibt, sich schützend und fördernd vor die genannten Rechtsgüter zu stellen.

BVerfG, Urteil vom 25. Februar 1975 – 1 BvF 1/74 –, BVerfGE 39, 1 (Schwangerschaftsabbruch I).

Diese zu Art. 2 Abs. 2 GG entwickelte Rechtsprechung (Schutzpflicht des Lebens) hat sich zu einem allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz entwickelt und ist damit auch auf Art. 14 GG übertragbar. Dies hat das BVerfG in einer Reihe von Entscheidungen entschieden.

So etwa: Waldschädenurteil, BVerfG, Beschluss vom 14-09-1983 - 1 BvB 920/83 = NJW 1983, 2931.

Die Bedeutung von Art. 2 Abs. 2 GG ist in Bezug auf Umweltbeeinträchtigungen noch weitreichender. So schützt Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG nicht nur das Leben und die körperliche Unversehrtheit, sondern auch ein „ökologisches Existenzminimum“ i.S. eines Grundrechtsvoraussetzungsschutzes.

vgl. *Kloepfer*, in: *Umweltrecht*, 4. Auflage 2016, § 3 Rn. 70.

Zumindest ist anerkannt, dass die Risikovorsorge des Staates nicht nur greift, wenn ein Eingriff in Grundrechte unmittelbar bevorsteht, sondern bereits dann, wenn ein Eingriff in der Zukunft möglich erscheint.

Diese Darstellung der in die *fernere* Zukunft hinwachsenden Schutzpflichten sind auf den Schutzgehalt von Art. 14 GG zu übertragen. Denn das BVerfG hat festgestellt, dass sich weder aus Art. 2 Abs. 2 GG noch aus sonstigen grundrechtlichen Verbürgungen ein einem **aktuell** betroffenen Grundrechtsträger zustehendes, verfassungsbeschwerdefähiges Grundrecht auf Verhinderung erst **nach sei-**

**nen Lebzeiten eintretender Gefährdungen für die Umwelt** und nachfolgende Generationen ableiten lasse.

BVerfG, Beschluss vom 10. November 2009 – 1 BvR 1178/07 –, juris  
(Schacht Konrad) = NVwZ 2010, 114.

Insofern müssen Kläger in Ihren Lebzeiten in der Lage sein, eine in der Zukunft liegende Grundrechtsbeeinträchtigung mit Blick auf die Gefahrenabwehr und Risikovorsorge des Staates abwehren zu können.

Hierbei ist der Gefahren Eintritt, der maximal im Verlust des landwirtschaftlichen Betriebes liegt, nicht nur ein rein hypothetisches Risiko in nicht greifbarer Zukunft, sondern eine zu Lebzeiten mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eintretende Gefahr, sofern kein staatliches Handeln erfolgt.

#### **5) Klagebefugnis der Klägerin zu 14)**

Zur Klagebefugnis der Klägerin zu 14) wird auf die Klageschrift, S. 66 – 72, verwiesen.

Erwähnt seien die seit Klageerhebung erschienenen Urteile des OVG Hamburg,

Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht, Urteil vom 08. April 2019 – 1 Bf 200/15, - juris,

sowie des Verwaltungsgerichts Sigmaringen (Baden-Württemberg) ,

VG Sigmaringen, Urteil vom 14. November 2018 – 10 K 118/17, - juris,

in denen die zitierte „Gigaliner-Entscheidung“ des VG Berlin

VG Berlin, Urt. v. 18.4.2018, 11 K 216.17 = ZUR 2018, 497,

aufgegriffen wird.

Das OVG Hamburg stellt heraus, dass die vom EuGH entwickelten Vorgaben aus Art. 9.3. AK allgemeiner Natur und daher generell zu berücksichtigen sind,

Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht, Urteil vom 08. April 2019 – 1 Bf 200/15,- juris, Rn. 106, 107.

Das VG Sigmaringen schlussfolgert, dass aus der Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache „Protect“ (Rs. C-664/15 – juris Rn. 68) sowohl ein Klagerecht als auch ein (aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention hergeleitetes) Beteiligungsrecht im Verwaltungsverfahren das [dort] streitgegenständliche Vorhaben betreffend zustehen muss und stützt sich auf die Entscheidung des VG Berlin.

VG Sigmaringen, Urteil vom 14. November 2018 – 10 K 118/17,- juris, Rn. 163, 165.

Insofern wird die hier vertretene Rechtsauffassung durch die Entscheidungen bekräftigt und Art. 9.3. AK ist für die Begründung eines Klagerechts im hiesigen Fall heranzuziehen.

Die fehlende Anerkennung nach § 3 UmwRG steht dem nicht entgegen. Eine Rügebefugnis beschränkt auf anerkannte Umweltverbände ist für Entscheidungen, die unter Art. 9.3 AK fallen, nicht erforderlich. Die Voraussetzung der Anerkennung ist mit dem Wortlaut der Norm unvereinbar (Klageschrift, S. 70). Der Begriff der Öffentlichkeit in Art. 9.3 AK ist weitergehend als der Begriff der betroffenen Öffentlichkeit in Art. 9.2 AK.

Ferner ist die fehlende Anerkennung nicht zu vertreten gem. § 2 Abs. 2 UmwRG (Klageschrift, S. 71). Die Entscheidungen des ACCC werden von der Rechtsprechung herangezogen und gelten als gefestigte und objektive Spruchpraxis, der im Wege völkerrechts- und europarechtfreundlicher Gesetzesauslegung Leitfunktion zukommt.

## **6) Rechtsschutzbedürfnis**

Die Kläger haben auch ein Rechtsschutzinteresse.

Die Beklagte ist der schon fast skandalösen Auffassung, dass die Kläger ihre subjektive Rechtsstellung durch die Klage nicht verbessern könnten. Selbst wenn die Klage Erfolg hätte, könnten die Kläger hieraus nichts zu Ihren Gunsten ableiten, vielmehr müsste im Folgenden über Umsetzungsmaßnahmen gestritten werden (Klageerwiderung, S. 31).

Diese Argumentation überzeugt nicht. Nutzlos ist eine verwaltungsgerichtliche Klage bzw. die erstrebte Entscheidung nur dann, wenn sie demjenigen, der sie erstrebt, offensichtlich keine rechtlichen oder tatsächlichen Vorteile bringen kann. Die Nutzlosigkeit muss eindeutig sein, im Zweifel ist das Rechtsschutzinteresse zu bejahen,

BVerwG, Urteil v. 29.04.2004 – 3 C 25.03,- juris, Rn.19.

Nach der Argumentation der Beklagten würde die Einhaltung der Klimaschutzziele keinen Nutzen für den Einzelnen haben, also auch für diejenigen Person, die sie gerichtlich begehren, weil sie grundrechtlich betroffen sind - oder dies zumindest geltend machen. Dies ist in Anbetracht der aktuellen dramatischen Klimaentwicklungen und der andauernden öffentlichen Diskussion in keiner Weise tragfähig.

Es ist sehr wahrscheinlich, dass die Einhaltung des Klimaschutzziels 2020 und die Einsparung von Treibhausgasen für die regionale und globale Klimaentwick-

lung und somit für die Kläger vorteilhaft sind. Jeder andere Vortrag würde letztlich eine absolute Hilflosigkeit des Staates im Vorgehen gegen den Klimawandel eingestehen.

Das Argument, dass über Umsetzungsmaßnahmen gestritten würde, ist ebenfalls zurückzuweisen. Klagegegenstand ist die Verpflichtung zu Einhaltung des 2020-Ziels, explizit werden keine konkreten Umsetzungsmaßnahmen beantragt. Insofern kann auf Grundlage des begehrten Tenors nur der generelle Vollzug begehrt werden.

Insofern hat auch das OVG Münster i.o.g. Dronenurteil ein Rechtsschutzinteresse bejaht, obgleich der Antrag der Kläger ebenfalls *lediglich* auf das Verfolgen eines definierten Ziels gestellt war (nämlich auf geeignete Maßnahmen um sicherstellen, dass keine völkerrechtswidrige Dronenangriffe erfolgen)

vgl. OVG Münster, Urteil vom 19. März 2019 – 4 A 1361/15

## II.

### **Begründetheit der Klage der Kläger zu 1) bis 13)**

Die Beklagte setzt sich mit der Begründetheit der Klage nicht auseinander. Insoweit wird im Folgenden – ergänzend zu den oben schon aufgeführten Argumenten für die Zulässigkeit der Klage – teilweise auch auf Argumente eingegangen, die die Beklagte im Kontext der angeblich fehlenden Klagebefugnis vorträgt.

Die allgemeine Leistungsklage ist begründet, wenn die Kläger einen Anspruch auf die jeweils begehrte Handlung haben.

Die Begründetheit der Klage misst sich grundsätzlich danach, ob in der Aufgabe des Klimaschutzprogramms 2020 eine objektive Rechtsverletzung und/oder eine Grundrechtsverletzung (in Art. 12 und 14 GG) zu sehen ist, die ungerechtfertigt ist und das Gericht dazu befugt, den Gestaltungsspielraum der Beklagten durch eine stattgebende Entscheidung einzuengen.

Dies ist zu bejahen und wird im Folgenden ergänzend begründet.

Hierzu wird zunächst auf den Klageantrag zu 1) eingegangen (1), sodann wird auf die weiteren Klageanträge eingegangen (2-4).

#### **1) Klageantrag zu 1): Die Einhaltung und Fortschreibung des Klimaschutzplans 2020**

Der Klageantrag zu 1) ist auf die Einhaltung des Klimaschutzziels 2020 gerichtet. Die Einhaltung des Klimaschutzziels 2020 gestaltet sich nach dem von der Beklagten selbst entworfenen System der jährlichen Fortschreibung des Klimaschutzplans um geeignete Maßnahmen, die die Beklagte selbst auszuwählen hat.

Der Antrag zielt (auch wenn die Beklagte dies immer wieder so darstellt) gerade nicht auf eine bestimmte Maßnahme oder bestimmtes Handeln (insbesondere nicht auf die Erarbeitung von Gesetzesentwürfen) ab, sondern ist unter Anerkennung des weiten Gestaltungs- und Ermessensspielraumes der Beklagten lediglich auf die Weiterverfolgung des Klimaschutzziels 2020 gerichtet.

Vgl. in ähnlicher Fallgestaltung auch OVG Münster, Urteil vom 19. März 2019 – 4 A 1361/15,- juris, Rn. 69.

#### a) **Rechtswidrigkeit der Nichtvollziehung**

Die Nichtvollziehung bzw. Aufgabe des Klimaschutzziels 2020 ist objektiv rechtswidrig. Nach den Grundsätzen der Selbstbindung der Verwaltung ist die Beklagte an die Einhaltung des Klimaschutzprogramms 2020 gebunden.

vgl. Klageschrift, insbesondere S. 45 -57.

Es ist nicht lediglich ein politisches Absichtsprogramm, wie in der Klagerwiderrung wiederholt behauptet wird, sondern ein verbindliches Verwaltungshandeln *sui generis*, das interne Bindungswirkung entfaltet. Die sich hieraus ergebene Handlungspflicht kann nur durch den demokratischen Gesetzgeber durchbrochen werden.

Hierzu wurde ausführlich vorgetragen, insbesondere wurde die Bindungswirkung durch die verfassungsrechtliche (Wesentlichkeitstheorie, Art. 20a GG) und die europarechtliche Bedeutung (insbesondere Effort-Sharing-Decision) des Klimaschutzprogramms dargestellt. Die Beklagte ist daher aus Gründen des **Willkürverbots** an das Erreichen des Klimaschutzziels 2020 gebunden.

Die Ausführungen bleiben von der Beklagten unbestritten.

Die Einsicht in die Verfahrensakte hat diese Rechtsauffassung bestätigt. Das Klimaschutzziel 2020 ist europarechtlich und verfassungsrechtlich aufgeladen.

Dem Gericht wird die

#### **Anlage K 20**

überreicht. Hierbei handelt es sich um einen Auszug aus der Verfahrensakte,

Integriertes Energie- und Klimaprogramm 2007, Band 1, S. 1-5.

Konkret handelt es sich um ein Eckpunktepapier zum Klimaschutzprogramm 2020 vom 29.03.2007. Dieses ließ der damalige Bundesumweltminister, Herr Gabriel, an den damaligen Bundesminister für besondere Aufgaben und Chef des Bundeskanzleramtes, Herrn Dr. de Maizière, zukommen.

Aus diesem ergibt sich, dass der Bundesumweltminister das Eckpunktepapier erarbeiten ließ, weil der Deutsche Bundestag am 09.11.2006 feststellte, dass das - 40 %-Ziel bis 2020 der Beitrag Deutschlands zu den EU-Zielen von -30 % ist,

vgl. Anlage K 20, S. 5.

Ferner heißt auf derselben Seite:

„Die Erreichung des -40 %-Ziels ist daher ehrgeizig, aber realistisch – und aus Gründen des Klimaschutzes letztlich zwingend“.

Bei der Feststellung des Deutschen Bundestages handelt es sich *vermutlich* um die 63. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 09.11.2006, Tagesordnungspunkt 8a bis e sowie Zusatzpunkt 5. Das Plenarprotokoll (Drs. 16/23) ist auszugsweise als

#### **Anlage K 21**

beigefügt. Aus der dort aufgezeichneten Debatte geht eindeutig hervor, dass die Bundesregierung im Plenum (durch den damaligen Bundesumweltminister Gabriel) das 40 % Reduktionsziel als verbindliche Umsetzung des 30 %-Reduktionsziels der EU bis 2020 begriffen hat und dass bereits im Jahr 2007 das „Unter-Zwei-Grad-Ziel“ das übergeordnete Klimaschutzziel war.

Siehe Anlage K 21, S. 6188, Rn. (A) und (B).

Die Sprecher der Regierungsfractionen SPD [Anlage K 21, S. 6192 Rn. (C)] und CDU [Anlage K 21, S. 6193 Rn. (D)] bestätigten dies ausdrücklich. Auch die Oppositionsparteien stimmten in ihren Redebeiträgen dieser Zielsetzung, dem – 40 %-Ziel – grundsätzlich zu.

Insofern stimmte der Bundestag in derselben Sitzung mehrheitlich für den Antrag diverser SPD- und CDU-Abgeordneter „Die Zeit nach dem Kyoto-Protokoll gestalten - entschieden dem Klimawandel entgegenzutreten“ der als

#### **Anlage K 22**

überreicht wird. In dem Antrag werden das „-40 %-Ziel“ und das „Unter-zwei-Grad Ziel“ als verbindlich formuliert und die Bundesregierung u.a. dazu aufgefordert, nationale Klimaschutzprogramme zur Erreichung von mittel- und langfristigen Klimaschutzzielen vorzulegen (Anlage K 22, S. 6).

Es kann keinen Zweifel daran geben, dass das Klimaschutzprogramm 2020 der Umsetzung der Effort-Sharing-Decision und dem „Unter-Zwei-Grad-Ziel“ dient. Das „Unter-Zwei-Grad-Ziel“, das im Pariser Klimaschutzabkommen im Zusammenhang mit dem Budget-Prinzip völkerrechtlich für verbindlich erklärt wurde,

kann aber nur erreicht werden, wenn die nationalen Treibhausgas-Reduktionsziele deutlich intensiviert und das 2020-Ziel als zwingendes Zwischenziel eingehalten wird.

Die Problematik ist dem Gericht mit der entsprechenden Grafik vorgestellt worden. Es kann also keinen Zweifel daran geben, dass durch das Klimaschutzprogramm 2020 seit 2007 der *zwingende* Klimaschutz in Zustimmung mit der Legislative in Form von dem 40 %-Reduktionsziel konkretisiert wurde.

Hiervon gab bis heute keine Abkehr. Unter Zugrundelegung der sog. Wesentlichkeitstheorie dürfte die Festlegung solcher spezifischen Klimaschutzziele eine dem Gesetzgeber vorbehaltene Entscheidung sein. Der Gesetzgeber hat es allerdings versäumt, diesem Staatsauftrag nachzukommen. Deswegen kommt dem Klimaschutzplan 2020 erhebliche – rechtliche – Bedeutung zu.

Die mittelbare-rechtliche Bindungswirkung des Klimaschutzprogramms ist zu beachten. Das die Reduktionsvorgabe der Lastenteilungsentscheidung Nr. 406/2009/EG nicht eingehalten wird, wurde oben dargestellt. Es kann nicht ausreichend sein, lediglich Rückstellungen im Bundeshaushalt zu bilden, um den zu erwartenden Emissionsüberschuss zu kompensieren. Dafür sind die Zielvorgaben der Bundesrepublik zu bedeutend für die europaweite Reduktionsvorgabe insgesamt.

#### **b) Grundrechtsverletzung der Kläger**

In der Aufgabe des Klimaschutzziels liegt eine Grundrechtsverletzung der Kläger zu 1)-13) in Art. 14/12 GG. Daher können die Kläger den objektiven Rechtsverstoß rügen und die Einhaltung des Klimaschutzziels im Wege der Leistungsklage beanspruchen.

In der Klageschrift wurde über die Eröffnung des Schutzbereichs und zur konkreten aktuellen Betroffenheit bereits vorgetragen (Klageschrift, ab S. 75).

Zu der normativen Betroffenheit dieser Freiheitsgrundrechte durch Umweltbeeinträchtigung wurde zudem oben in der Zulässigkeit ergänzend vorgetragen. Der (dynamische) Schutzgehalt des in Art. 14 GG niedergelegten Freiheitsgrundrechts sowie dessen gerichtliche Durchsetzung konkretisieren sich für den Grundrechtsträger ohnehin an der normativen Reichweite einer denkbaren schutzbereichsverkürzenden Grundrechtsverletzung, die wiederum grundrechtsdogmatisch zu bestimmenden ist. Mit anderen Worten verschwimmen in der konkreten Prüfung Schutzbereich und Eingriff.

In der vorliegenden Fallkonstellation, in der Streitgegenstand die Handlung der Exekutive ist, ist die Prüfung des Eingriffs in das Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG bereits anhand des modernen Eingriffsbegriffs anzunehmen (**aa**), der nicht gerechtfertigt ist (**bb**).

## aa) Eingriff: Grundrechtlicher Abwehranspruch

Im Hinblick auf einen der Beklagten zurechenbaren Grundrechtseingriff wurde in der Klageschrift ab S. 78, insbesondere S. 80 (faktischer Grundrechtseingriff), vorgetragen. Im Folgenden bildet dabei einen wesentlichen Maßstab der Kammerbeschluss des BVerfG

vom 15.03.2018 – 2 BvR 1371/13-, juris,

der bereits in der Klageschrift (dort S. 81) zitiert wurde. Dort ist erneut anerkannt worden, dass Grundrechte auch bei mittelbaren und faktischen Beeinträchtigungen betroffen sein können. Ebenfalls wird das o.g. Urteil des OVG Münster herangezogen, das seine Entscheidung ebenfalls wesentlich auf diesen Beschluss stützt.

Zunächst werden zur ergänzenden Begründung die Argumente der Beklagten dargestellt (1) und grundrechtsdogmatisch kontextualisiert (2), sodann mit der genannten Rechtsprechung verglichen (3). Aus klägerischer Sicht erfolgt dann die Subsumtion und Darstellung des Eingriffs (4).

### (1)

Die Beklagte führt in ihrer Klageerwiderung aus, dass eine Zurechnung der Treibhausgas-Emissionen in rechtlicher Hinsicht daran scheitere, dass die Emissionen in aller Regel von Privaten verursacht würden, die ihrerseits grundrechtliche geschützte Freiheiten ausübten. Die bloße Hinnahme einer Freiheitsbetätigung Dritter durch den Staat genüge nicht, um dem Staat diese als eigene Handlung zuzurechnen.

Grundrechte seien keine Befugnisnormen zugunsten des Einzelnen, die ihm bestimmte Handlungsmöglichkeiten eröffneten, sondern begrenzten in ihrer klassischen Funktion als Abwehrrechte umgekehrt die Möglichkeit des Staates, die der Verfassung vorausliegende Selbstbestimmung der Menschen einzuschränken. Mit diesem Verständnis unabgeleiteter Freiheit sei es unvereinbar, das selbstbestimmte Verhalten des Einzelnen allein wegen seines Nicht-Verbotenseins zu einer quasisstaatlichen Maßnahme umzudeuten. Zudem würde (...) die freiheitssichernde Funktion der Grundrechte in ihr Gegenteil verkehrt. Denn nach abwehrrechtlichen Grundsätzen rechtfertigungsbedürftig seien dann nicht mehr allein die staatliche Beschränkung von Grundrechten, sondern gleicherweise ihre Nicht-Beschränkung. Damit würden die Grundrechte letztlich zu einem Eingriffstitel umfunktioniert. Daraus folge, dass sich weder die Treibhausgasemissionen, die Ursache des anthropogenen Klimawandels seien, noch dessen Folgen der Beklagten als faktischer Grundrechtseingriff zurechnen lassen,

vgl. Klageerwiderung, S. 24,25, u.a. mit Verweis auf *Gärditz*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 89. EL Februar 2019, Art. 20a GG, Rn. 74 (dort findet sich auch die von der Beklagten herangezogene Rechtsprechung).

(2)

Die Ausführungen gehen an der hier relevanten grundrechtsdogmatischen Fragestellung vorbei. Fraglich ist nicht, ob dem Staat die Handlung eines Dritten generell zugerechnet werden kann, sondern unter welchen Voraussetzungen.

Zunächst ist ganz allgemein zu beachten, dass die Ausübung von Freiheitsgrundrechten (beispielsweise Art. 2 Abs. 1; Art. 4 Abs. 1; Art. 5 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG) in aller Regel mit einer Einschränkung der Freiheitsrechte anderer, also dem *status negativus* einhergeht (beispielsweise freie Meinungsäußerung; Duldung von Immissionen innerhalb bestimmter Grenzen). Da Grundrechte nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG keine unmittelbare Drittwirkung im Privatrecht entfalten, muss der Ausgleich sich widerstreitender aber verfassungsrechtlich gestützter Freiheitsbetätigungen im Wege der praktischen Konkordanz durch eine einfachgesetzliche Konkretisierungen erfolgen, sowie mittelbar durch die Beachtung und Abwägung der Grundrechte in der Rechtsprechung der Fachgerichte.

Hierbei hat das BVerfG in seinen Schwangerschaftsurteilen I und II

BVerfGE, 39, 1; BVerfGE 88, 203,

sehr wohl festgestellt, dass das Nicht-Verbotensein einer privaten Handlung (in diesem Fall der Abbruch der Schwangerschaft) als grundrechtswidrig eingestuft werden kann und daher Handlungspflichten des Staates – in diesem Fall die Setzung strafrechtlicher Sanktionen – erzeugt. So heißt es:

„Der Schwangerschaftsabbruch muss für die ganze Dauer der Schwangerschaft grundsätzlich als Unrecht angesehen und demgemäß rechtlich verboten sein“, BVerfG, Urteil vom 28. Mai 1993 – 2 BvF 2/90 –, BVerfGE 88, 203-366.

Es sollen hier keine Parallelen zum Schwangerschaftsabbruch gezogen werden. Es ist aber festzustellen, dass die Argumente der Beklagten zu kurz greifen.

Mangels eines expliziten Grundrechts auf Umweltschutz und mangels einfachgesetzlicher Konkretisierung stehen v. a. die Freiheitsrechte aus Art. 2 und Art. 14 GG im Focus der wissenschaftlichen Diskussion um Umweltbeeinträchtigungen und sind wiederkehrend Gegenstand höchstrichterlicher Rechtsprechung zu der Frage, inwiefern sich aus diesem Überschneidungen zum Umweltschutz ergeben.

Wie dargestellt, gibt es diverse Bereiche, in denen Freiheitsrechte vor umwelt-schädigenden Verhaltensweisen Dritter bedroht und durch Umweltschutzmaßnahmen geschützt werden können. Es gilt daher zu betonen, dass dem Umweltschutz zugunsten eines Umweltbelasteten freiheitsbewahrende Wirkung zukommt,

vgl. SRU 2019, S.78.

Richtig ist, dass die klassische Abwehrfunktion von Grundrechten sich gegen den Staat richtet, die meisten Umweltbeeinträchtigung aber von Dritten im privaten Sektor ausgehen. Nach dem klassischen Eingriffsbegriff, wonach nur solche Maßnahmen als Grundrechtseingriffe des Staates verstanden werden, die final, unmittelbar und als Rechtsnorm mit Rechtszwang durchsetzbar sind, können Umweltbeeinträchtigungen Dritter hierunter nicht subsumiert werden.

In dem o.g. Waldschäden-Urteil hat das BVerfG daher entschieden, dass Art. 14 Abs. 1 GG grundsätzlich den Bestand des Eigentums nicht gegen solche Einwirkungen garantieren kann, die sich maßgeblich aus den grundrechtlichen Freiheiten der Bürger ergeben und vielmehr auf die objektive Schutzpflicht aus Art. 14 GG verwiesen.

BVerfG, NJW 1998, 3264.

Damit leidet die rechtliche Einordnung und Behandlung von umweltbeeinträchtigenden Handlungsweisen unter Defiziten, die im Ergebnis eine Besserstellung des Umweltbelasters zur Folge hat. Währenddessen sich der Umweltbelastet gegen staatliche Umweltschutzmaßnahmen auf seine Grundrechte in der klassischen und weitreichenden Abwehrdimension berufen kann, sind demgegenüber die Anforderung an den Staat im Hinblick auf die Erfüllung objektiver Schutzpflichten weniger bestimmt und wegen der Gewaltenteilung durch die Rechtsprechung nicht vollends definierbar.

Zu diesem Missverhältnis zwischen den Abwehrrechten von Umweltbelastern und dem Schutzanspruch Umweltbelasteter, ebenfalls SRU 2019, S. 129, Rn. 245.

*Vofskule* spricht wohl auch deshalb dem Grundgesetz zum Umweltschutz einen „mageren“ Beitrag zu. Die Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten stellen in der Praxis keinen Ersatz für ein – fehlendes – Grundrecht auf Umweltschutz dar. **Über die Schutzpflichten könne Umweltschutz nur bewirkt werden, wenn grundrechtlich geschützte Individualgüter (Leben, Gesundheit, Eigentum) konkret gefährdet würden.**

vgl. *Vofskuhle*, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, 1, 8.

Diesem verfassungsrechtlichen Ungleichgewicht zwischen dem Abwehrrecht von Umweltbelastern und [geringem] Schutzanspruch von Umweltbelasteten werden im Schrifttum verschiedene grundrechtsdogmatische Überlegungen gegenübergestellt, um den Staat auch die Einwirkungen Dritter auf die grundrechtlichen Schutzgüter als eigene Eingriffe zuzurechnen. Die Ansätze sind divers und hier nur verkürzt darzustellen. Der Staat sei nach einem Ansatz durch seine rechtlichen Regelungen, gerichtlichen Entscheidungen und Vollstreckungsmaßnahmen an der grundrechtlichen Beeinträchtigung beteiligt. Ebenfalls wird die Begründung für eine Zurechnung herangezogen, wonach der Staat seinen Schutzpflichten

ten Einzelner vor schädigenden Einwirkungen privater Dritter nicht ausreichend nachkomme. Diese Ansätze begegnen deswegen theoretischer Skepsis, weil sie die Funktion der Grundrechte als staatsgerichtete Abwehrrechte in ihrem systemischen Ansatz als garantierte Freiheiten umbildeten.

Zusammenfassend mwN: *Appel*, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch des Umweltrechts, 5. Auflage 2018, § 2 Rn. 124; siehe auch: *Schwabe*, Grundrechtlich begründete Pflichten des Staates zum Schutz gegen staatliche Bau- und Anlagenehmigungen? - Oder: Schuldet der Staat aktiven Schutz gegen sich selbst?, NVwZ 1983, 523.

Dennoch verdienen diese allgemeinen Grundüberlegungen zur Abgrenzung zwischen Abwehr- und Schutzdimension hier vertiefter Behandlung, da mit dem Klimaschutzprogramm 2020 eine Handlung bzw. Norm der Exekutive Streitgegenstand ist. Die im (alten) Waldschäden-Urteil aufgestellten Überlegungen sind daher nur bedingt übertragbar. Denn dort ging es um von der ordentlichen Gerichtsbarkeit abgelehnte zivilrechtliche Entschädigungsansprüche eines Waldbesitzers. Auch bei einem echten gesetzgeberischen Unterlassen wegen fehlendem Umweltschutz (das vor dem BVerfG zu rügen wäre) kommt ein grundrechtlicher Abwehranspruch grundrechtssystematisch nicht in Betracht – hier wäre tatsächlich nur die objektive Schutzpflicht relevant.

Bei Exekutivhandlungen sind aber mittelbare und/oder faktische Grundrechtsbeeinträchtigungen auch im skizzierten Dreiecksverhältnis grundsätzlich denkbar und von der Rechtsprechung des BVerfG auch anerkannt,

erstmal im Mülheim-Kärlich Beschluss v. 20. Dezember 1979 – 1 BvR 385/77 –, juris, BVerfGE 53, 30-96 „Mitverantwortung des Staates“,

was die Beklagte übersehen möchte.

Im Übrigen geht auch der von der Beklagten zitierte *Gärditz* davon aus, dass es nicht von vornherein ausgeschlossen ist, dass von Privaten ausgehende [Umwelt-] Beeinträchtigungen dem Staat als dessen Grundrechtseingriff zugerechnet werden können,

*Gärditz*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 89. EL Februar 2019, Art. 20a GG, Rn. 74.

Entscheidend für die Annahme eines grundrechtlichen Abwehranspruchs ist bei denjenigen Stimmen, die eine Differenzierung zwischen Abwehr- und Schutzanspruch nicht gänzlich ablehnen, in dogmatischer Hinsicht die Ausweitung des grundrechtlichen Eingriffsbegriffs.

*Calliess*, in: Rechtsstaat und Umweltrecht, zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse, 2001, Dritter Teil: Rechtsstaatliche Grenzen des Umweltstaates, b)

Zur Abgrenzung zwischen grundrechtlicher Abwehr- und Schutzdimension mittels Begriffs des Grundrechtseingriffs, S. 309 ff (310) (i.F. *Calliess* 2001);

*ders.*, in: Merten / Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II: Grundrechte in Deutschland - Allgemeine Lehren I, § 44 Schutzpflichten, Rn. 13 (i.F. *Calliess* 2006).

Diese Grundüberlegung knüpft an die realen Verfassungsverhältnisse des *Vorsorgestaates* an, der in immer mehr Lebensbereichen seine Ordnungsfunktion durch oftmals detaillierte Reglementierungen ausübt und sich hierdurch vielfach an dem Verhalten Dritter beteiligt, in dem dieses veranlasst, genehmigt, unterstützt oder geduldet wird. Soweit der Staat aber nicht mehr eine Rolle als neutrale Instanz einnimmt, sondern sich zunehmend privater Dritter bedient, verliert bereits die idealtypische Unterscheidung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Beeinträchtigung ihre Konturen.

vgl. *Calliess* 2001, S. 309.

So hat vorliegend der Staat seit jeher Anlagen zur Verbrennung und Verstromung fossiler Energieträger sogar positiv genehmigt – ohne die Folgen der Treibhausgasemissionen auf Dritte gleichzeitig zu regulieren. Dasselbe gilt für die Zulassung von Kfz und etwa stark emittierenden Tierhaltungen. Seit 2005 reguliert der Staat zudem aktiv Treibhausgasemissionen über das Regime des TEHG.

Vor dem Hintergrund einer sich überlagernden Verantwortung von privater und staatlicher Seite und dem korrespondierend, einer fließenden Grenze zwischen hoheitlichen und privaten Eingriffen, ist die Abgrenzung zwischen grundrechtlicher Abwehrdimension und grundrechtlicher Schutzdimension nur zum Teil geklärt, im Detail heftig umstritten.

*Calliess* 2001, S. 310.

Je weiter die staatliche Mitverantwortung – und an sie anknüpfend die Zurechnung privaten Verhaltens an den Staat – reicht, desto weiter wird der Begriff des staatlichen Eingriffs definiert und desto weiter reicht die klassische abwehrrechtliche Dimension der Grundrechte.

*Calliess* 2001, S. 310.

Hierbei wird u. a. vertreten, dass für eine Zurechnung eine Integritätsbeeinträchtigung des grundrechtlichen Schutzguts erforderlich ist, die jedoch objektiv vorhersehbar und dem Staat zurechenbar sein muss. Staatliches Unterlassen soll das Abwehrrecht als Integritätsrecht nur dann verletzen können, wenn dieses an ein vorheriges staatliches Tun anknüpft.

*Calliess* 2006, Rn. 13 m.V.a.: *Cremer*, in: *Freiheitsgrundrechte – Funktionen und Strukturen*, 2003.

Im Übrigen gibt es diverse dogmatische Ansätze und verschiedene Abgrenzungskriterien im Detail. Entscheidend ist nach diesseitigem Verständnis aber nur, dass eine Erweiterung des Grundrechtseingriffs in der Rechtspraxis tatsächlich bereits erfolgt ist und stetig erweitert wird.

*Herdegen*, in: *Maunz/Dürig, GG-Kommentar*, 87. EL März, 2019, Art. 1 Abs. 3 Rn. 40-41.

Denn dass der klassische Begriff des Eingriffs zu kurz greift, ist weitestgehend anerkannt.

Bereits Realakte der Exekutive fallen mangels normativen Charakters nicht hierunter. Die einzelnen Elemente des klassischen Eingriffsbegriff sind unscharf (sie vermögen die realen Lebenssachverhalte zwischen Staat und Bürger nicht abzubilden) und daher verzichtbar, entscheidend ist die Imperativität staatlichen Handelns – so auch ausdrücklich das BVerfG, dazu sogleich.

Ausgangspunkt der Überlegungen zu einem modernen Eingriffsbegriff ist daher eine festzustellende Schutzbereichsverkürzung eines Freiheitsrechts,

zum Begriff der Verkürzung auch BVerfG, Beschluss vom 15.03.2018 – 2 BvR 1371/13-, juris, Rdnr. 19,

die dem Staat (also der handelnden Exekutive) zurechenbar sein muss. Diskutiert wird daher lediglich über die Herangehensweise, wie also eine Verkürzung des Schutzbereichs dem Staat zuzurechnen ist, mithin Zurechnungsfragen.

Terminologisch wird i.Ü. der moderne Eingriff als mittelbar oder auch faktisch bezeichnet, wobei beide Begriffe nicht synonym zu verwenden sind, sondern sich jeweils von den klassischen Kriterien Unmittelbarkeit bzw. Rechtsverbindlichkeit unterscheiden.

Denkbar ist es, die Zurechnung in Anlehnung an die Dogmatik des Straf- und Zivilrechts anhand der *Kausalität* des staatlichen Handelns für die Grundrechtverkürzung zu bestimmen, wobei sowohl die Äquivalenztheorie, die (wertende) Adäquanztheorie oder eine Betrachtung des Schutzgegenstandes als Maßstab diskutiert werden.

Zum Vorstehenden aus: *Hobusch*: *Der moderne Eingriffsbegriff in der Fallbearbeitung*, JA 2019, 278, 280.

Siehe auch ausführlich *Sachs*, in: *Sachs, Grundgesetz*

8. Auflage 2018, Vorbemerkung zu Abschnitt I, Rn. 83 ff., der die verschiedenen Fallgruppen aufzählt (in der Klageschrift, S. 80, wird auf die Darstellung von *Sachs* zur Drittbeeinträchtigung hingewiesen).

Das BVerfG hat die Rechtsprechung zu den mittelbaren und/oder faktischen Grundrechtsbeeinträchtigungen stetig fortgeführt und erweitert, wobei im o.g. Kammerbeschluss vom 15.03.2019 die Kriterien für einen erweiterten Grundrechtseingriff vom BVerfG konkretisiert werden. Zum einen wird auf die Vorhersehbarkeit einer Grundrechtsbenachteiligung sowie auf die reale Verhinderungsmöglichkeit des Staates abgestellt, zum anderen die EMRK flankierend berücksichtigt.

So *Sachs*, der den Beschluss als bemerkenswert kommentiert: *Sachs*, Grundrechte: Staatlicher Eingriff und staatliche Schutzpflicht, JuS 2018, 731.

(3)

Das BVerfG führt in diesem Beschluss (in der Sache ging es um Rechtsschutz gegen die Stationierung US-amerikanischer Atomwaffen auf dem Fliegerhorst Büchel) wie folgt aus:

2. Kammer des Zweiten Senats, Beschluss vom 15.3.2018 – 2 BvR 1371/13 = NJW 2018, 2312:

„Eine Verletzung von Art. 2 II 1 und/oder Art. 14 I GG setzt einen der Bundesrepublik Deutschland zurechenbaren Eingriff voraus. Zwar ist der Grundrechtsschutz dabei nicht auf imperative Eingriffe beschränkt, das heißt auf Maßnahmen, die unmittelbar und gezielt (final) durch ein vom Staat verfügbares, erforderlichenfalls zwangsweise durchzusetzendes Gebot oder Verbot zu einer Verkürzung grundrechtlich geschützter Interessen führen (vgl. BVerfGE 105, 279 [299 f.] = NJW 2002, 2626; BVerfGE 116, 202 [222] = NJW 2007, 51). **Grundrechte können vielmehr auch bei mittelbaren und faktischen Beeinträchtigungen betroffen sein, wenn diese in Zielsetzung und Wirkung imperativen Eingriffen gleichkommen** (vgl. BVerfGE 105, 279 [303] = NJW 2002, 2626; BVerfGE 110, 177 [191] = NVwZ 2005, 797; BVerfGE 113, 63 [76] = NJW 2005, 2912; BVerfGE 116, 202 [222] = NJW 2007, 51). **Hängt die Beeinträchtigung grundrechtlich geschützter Interessen vom Verhalten anderer Personen ab oder beruht sie auf einem komplexen Geschehensablauf, so setzt die Bejahung eines Eingriffs voraus, dass der Staat diese als für ihn vorhersehbare Folge zumindest in Kauf nimmt** (vgl. BVerfGE 105, 279 [300] = NJW 2002, 2626). **Ist er aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen gehindert, auf den Geschehensablauf Einfluss zu nehmen, kann ihm dieser verfassungsrechtlich nicht als Folge eigenen Verhaltens zugerechnet werden.** Die verfassungsrechtliche Verantwortlichkeit der an das Grundgesetz gebundenen öffentlichen Gewalt, und damit auch **der Schutzbereich der Grundrechte, enden**

**daher grundsätzlich dort, wo ein Vorgang in seinem wesentlichen Verlauf von einer fremden Macht nach ihrem, von der Bundesrepublik Deutschland unabhängigen Willen gestaltet wird** (vgl. auch BVerfGE 55, 349 [362 f.] = NJW 1981, 1499; BVerfGE 57, 9 [23 f.] = NJW 1981, 1154; BVerfGE 66, 39 [62 f.] = BeckRS 1983, 5896; BVerfGE 140, 317 [347] = NJW 2016, 1149 Rn. 62).

Das deckt sich mit der nach **Art. 1 II GG gebotenen Berücksichtigung** der **EMRK** bei der Auslegung des Grundgesetzes und der in diesem Zusammenhang ergangenen Rechtsprechung des EGMR (vgl. hierzu BVerfGE 111, 307 [329 f.] = NJW 2004, 3407; BVerfGE 128, 326 [369] = NJW 2011, 1931; BVerfGE 140, 317 [359] = NJW 2016, 1149 Rn. 91; BVerfG [1. Kammer des Zweiten Senats], NVwZ 2017, 1196; BVerfG [2. Kammer des Zweiten Senats], Beschl. v. 18.8.2017 – 2 BvR 424/17, BeckRS 2017, 125588 Rn. 36). Auch dieser nimmt eine Verantwortlichkeit eines Signatarstaates für Menschenrechtsverletzungen, die Vertreter eines Drittstaats auf seinem Territorium begehen, nur an, wenn dies mit der stillschweigenden oder ausdrücklichen Billigung des Signatarstaates geschieht (vgl. BVerfGE 154, 328 [338 f.] = NVwZ 2016, 1176 Rn. 27 unter Hinweis auf EGMR, Urt. v. 13.12.2012 – 39630/09 – El Masri/Mazedonien; EGMR, Urt. v. 24.7.2014 – 28761/11 – Al-Nashiri/Polen und EGMR, Urt. v. 23.2.2016 – 44883/09 – Nasr und Ghali/Italien).“

(BVerfG, NJW 2018, 2312, Hervorhebung nur hier)

Diese Ausführungen ähneln den oben ausführlich dargestellten Überlegungen zur Zurechnung von Umweltbeeinträchtigungen, die von Dritten hervorgerufen wurden. Die Kammer stellt hier offenkundig auf das Vorliegen konkreter, objektiv nachvollziehbarer Umstände ab, die bei komplexen Geschehensabläufen zu einer vorhersehbaren Schutzbereichsverkürzung führen und verbindet dies mit einer **wertenden, normativen Zurechnung** im Form einer billigen Inkaufnahme sowie den Grundsätzen der **EMRK**.

Dies zeigt entgegen dem Vortrag der Beklagten, dass die theoretischen Überlegungen zur Ausweitung des grundrechtlichen Abwehranspruchs vor Umweltbeeinträchtigungen durch die stetige Erweiterung des Grundrechtseingriffs und die damit verbundenen Zurechnungsfragen in der Rechtspraxis längst angekommen sind, auch wenn im Detail Abgrenzungsfragen und Kausalitätserfordernisse noch offen sein mögen.

Das BVerfG spricht hier eine eindeutige Sprache. Erforderlich ist nicht eine Kausalität im zivilrechtlichen Sinne, sondern eine wertende normative Betrachtung. Das Argument der Beklagten, dass eine faktische Beeinträchtigung hier nicht infrage kommt, weil eine Zurechnung der Treibhausgasemissionen aus grundsätzlichen Erwägungen nicht möglich ist und damit die klassische Funktion als Abwehrrechte umgekehrt würde, verfängt somit nicht. Denn offensichtlich ist – bei

allen dogmatisch noch offenen Fragen – die oben beschriebene Erweiterung der Abwehrfunktion schon erfolgt.

Damit kann der Eingriff nicht mehr mit dem Argument verneint werden, dass eine Zurechnung der Handlung Dritter grundsätzlich nicht möglich ist. Vielmehr ist eine Zurechenbarkeit anzunehmen, sofern die hierzu entwickelten Voraussetzungen vorliegen. Wie *Winter* in diesem Zusammenhang richtig feststellt, stellt sich nur die Frage, welche Art von Kausalität für einen Grundrechtseingriff vorausgesetzt werden muss.

Vgl. *Winter*, Armando Carvalho et alii versus Europäische Union: Rechtsdogmatische und staatsrechtliche Probleme einer Klimaklage vor dem Europäischen Gericht, ZUR 2019, 259.

Diese Prüfung hat das Oberverwaltungsgericht Münster im o.g. oben Urteil ebenfalls vorgenommen. Es verneint einen grundrechtlichen Abwehranspruch unter Zugrundelegung des Kammerbeschlusses vom 15.03.2018 im Wesentlichen damit, dass für die Bundesregierung die streitgegenständlichen und völkerrechtswidrigen Drohneneinsätze im Jemen nicht absehbar waren, sodass eine billigende Inkaufnahme von Beeinträchtigungen nicht in Betracht komme.

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. März 2019 – 4 A 1361/15 –, juris, Rn. 149 - 151.

Ferner habe die beklagte Bundesregierung auch keinen bestimmenden Einfluss auf den wesentlichen Geschehensablauf gehabt, weil Planung und Durchführung der Drohneneinsätze ausschließlich von den USA kontrolliert worden seien.

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. März 2019 – 4 A 1361/15 –, juris, Rn. 167.

**(4)**

Wendet man diese Grundsätze auf den vorliegenden Fall an, ist eine Schutzbereichsverkürzung festzustellen, die der Beklagten auch zuzurechnen ist (siehe hierzu bereits Klageschrift, S. 81) und damit ein Eingriff, der gerechtfertigt sein müsste.

Abzustellen ist auf die staatliche Handlung des Nicht-Vollzugs des Klimaschutzziels 2020:

- sowohl in seiner bisher inkonsequenten Umsetzung (alljährlicher CO<sub>2</sub>-Überschuss im Verhältnis zur erforderlichen linearen Reduktionsverlauf),
- als auch – aber auch als Mindestmaß – in seiner nunmehr finalen Aufgabe (keine 40 %-Reduktion im Vergleich zum Basisjahr 1990),

sodass das fest definierte Schutzniveau herabgesetzt wird und damit erheblich mehr Treibhausgas-Emission vom deutschen Boden in die Atmosphäre freigesetzt werden. Hierdurch wird unbestritten der anthropogene Klimawandel und damit auch die regionalen Umweltbeeinträchtigung verstärkt und weiter vorangetrieben.

Dieser *komplexe Geschehensablauf* ist der Beklagten bekannt. Ebenfalls sind der Beklagten die sich daraus ergebenden Beeinträchtigungen für die Freiheitsrechte der Kläger bewusst, werden aber billigend in Kauf genommen.

Dies ergibt sich auch aus Klageerwiderung, wenn dort ausgeführt wird (S. 26, 27):

„(...) Die Umsetzung der Politik [Klimapolitik] kann Auswirkungen auf eine große Bandbreite von Lebensbereichen haben und damit eine Vielzahl potenziell gegenläufige Gemeinwohlbelange einschließlich der Grundrechte Dritter berühren. Aus grundrechtlicher Perspektive führt dies zu einer komplexen Gemengelage, bei der es neben der Bundesregierung die Aufgabe des Gesetzgebers wäre, die notwendigen Abwägungen zu treffen und darauf aufbauend ein Schutzkonzept festzulegen. (...)“

Ogleich die Beklagte mit dieser Textpassage eine Verletzung ihrer Schutzpflicht zu negieren versucht, geht aus dem zitierten Absatz eindeutig hervor, dass

- der Beklagten offenkundig bewusst ist, dass ein notwendiges und abwägendes „Schutzkonzept“ seitens des Gesetzgebers (der Legislative) fehlt,
- die Durchführung ihrer Klimapolitik grundrechtliche Relevanz für Dritte aufweist,
- die Beklagte eine Abwägung trifft zwischen gegenläufigen Gemeinwohlbelangen einschließlich der Grundrechte Dritter,
- die Aufgabe des Klimaschutzziels, und damit also des einzigsten in der Bundesrepublik bestehenden [Klima-]Schutzkonzepts, eine Schutzbereichsverkürzung zur Folge hat,
- diese Grundrechtsbetroffenheit für die Beklagte bei der Entscheidung zur Aufgabe des Klimaschutzziels also absehbar war, aber billigenden in Kauf genommen wurde.

Dabei hätte die Beklagte jederzeit in den komplexen Geschehensablauf eingreifen können, indem durch geeignete Maßnahmen das Klimaschutzziel 2020 weiter verfolgt wird (Vorschläge hierfür auf S. 79 der Klageschrift).

Die Beklagte war weder aus tatsächlichen noch aus rechtlichen Gründen daran gehindert, das Klimaschutzziel 2020 weiter zu verfolgen. Vielmehr hat sich die Beklagte gegen eine Weiterverfolgung des Klimaziels 2020 entschieden und somit dem Grundrechtsschutz von Umweltbelastern den Vorzug gegeben. Hierbei hat sie die dramatischen und erkennbaren Umweltbeeinträchtigungen sowie die damit einhergehende Schutzbereichsverkürzung derjenigen in Kauf genommen, die sich gegen die klimabedingten Änderungen nicht zur Wehr setzen können.

Hierunter fallen insbesondere die Kläger. Diese können ihre landwirtschaftlichen Betriebe, die mit ökologischem Standard betrieben werden, nur bedingt bis überhaupt nicht an die sich verändernden Umweltbedingungen anpassen. Hinzutreten die beschriebenen Auswirkungen von Hochwasser-/Starkregenereignissen und Schädlingsbefall. Sie können ihre Betriebe nicht in weniger anfällige Bereiche des Landes oder gar ins Ausland verlegen.

Damit trifft die Aufgabe des Klimaschutzziels 2020 die Kläger als eine erkennbare individualisierbare Personengruppe objektiv in intensiverer und in zeitlicher Hinsicht vor der breiten Bevölkerung. Insoweit stimmen die Kläger dem Gericht in seiner Argumentation im Beschluss vom 11.07.2019 zur Ablehnung der Beiladung auch nur begrenzt zu. Es ist nicht richtig, dass schon heute praktisch alle Menschen durch den Klimawandel negativ betroffen sind. Richtig ist vielmehr, dass *einige* (darunter auch die Kläger) bereits heute substantiierbar negativ betroffen sind und dass sich ihre Zahl in Zukunft deutlich erhöhen wird.

Auch wenn die von der Beklagten freizugebenen CO<sub>2</sub>-Emissionen nur einen Teil der global emittierten Treibhausgasemissionen ausmachen, stellt die „Freigabe“ der zusätzlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen durch fehlende Umsetzung von Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasemissionen eine faktische Verschlechterung der Rechtsposition der Kläger dar, die die Beklagte zu verantworten hat. Die Folgen des Klimawandels werden für die Kläger weiter verschärft und die Wahrscheinlichkeit, dass diese konkreten Folgen für die Kläger noch einzudämmen sind, verringert sich zunehmend.

Hierfür ist auch kein abschließender naturwissenschaftlicher Kausalitätsnachweis zwischen den konkreten CO<sub>2</sub>-Emissionen durch die Nichterfüllung des Klimaschutzziels 2020 und der konkreten Grundrechtsbetroffenheit der Kläger darzulegen.

Denn nur für den (einfachsten) Fall der staatlichen Alleinverursachung ist bloße Kausalität des Staatshandelns für die Auswirkungen auf die verschiedenartigen Schutzgegenstände der Grundrechte stets als ausreichend anzusehen,

*Sachs*, in: *Sachs*, in: *Sachs*, Grundgesetz, 8. Auflage 2018, Vorbemerkung zu Abschnitt I, Rn. 88 ff.

Das Kausalitätserfordernis im Sinne einer normativen Zurechnung kann nicht weitergehend als eine rechtliche Kausalität nach § 1004 BGB, also zwischen der

Handlung eines CO<sub>2</sub>-emittierenden Betriebs und der hierdurch anteiligen Mitverursachung eines konkreten Schadensereignisses,

vgl. OLG Hamm, Beschluss vom 30. November 2017 – I-5 U 15/17 –, juris.

Erneut wird auch auf die *Urgenda*-Entscheidung aus den Niederlanden verwiesen (Anlage K 17/K 18, Klageschrift S. 83/84), denn das BVerfG stellt nach oben definiertem Prüfprogramm für eine Zurechnung explizit auch auf die EMRK ab. Hintergrund ist, dass die dogmatische Differenzierung zwischen Abwehr- und Schutzanspruch auf die EMRK nicht übertragbar ist.

Die Ausführungen des niederländischen Berufungsgerichts sehen eine Handlungsverantwortung (*duty to care*) des Staates unmittelbar aus Schutzpflichten aus Art. 2 und 8 EMRK. Die Überlegungen sind auf die Gewährleistung des Eigentums übertragbar. Denn das 1. Zusatzprotokoll zur EMRK vom 20. März 1952 stellt unter Art. 1 Abs. 1 das Recht auf Achtung des Eigentums unter den Schutz der EMRK. Die Formulierung entspricht der von Art. 8 EMRK (das Recht auf Achtung...). Der anerkannt Schutz vor Folgen des Klimawandels in Art. 2, 8 EMRK gilt demnach für das Eigentum in gleicher Weise.

Nach alledem ist eine Zurechnung des von Dritten freigesetzten CO<sub>2</sub> zur Beklagten anzunehmen. Ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 12/14 liegt vor.

### **(cc) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung**

Der Grundrechteingriff ist nicht gerechtfertigt,

siehe bereits Klageschrift, S. 85.

Bei faktischen Grundrechtseingriffen gilt die Schutzbereichsverkürzung als gerechtfertigt, wenn Sie im Hinblick auf das damit verbundene Ziel nicht unverhältnismäßig ist,

BVerfG = NJW 2018, 2109; siehe auch *Murswiek*, Das Bundesverfassungsgericht und die Dogmatik mittelbarer Grundrechtseingriffe - Zu der Glykol- und der Osho- Entscheidung vom 26. 6. 2002, NVwZ 2003, 1.

Da die gerichtliche Kontrolldichte aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips bei der Prüfung von Regierungsakten eingeschränkt ist,

siehe hierzu oben, S. 11/12,

hat das Gericht den Entscheidungsspielraum der Beklagten zu beachten. Dennoch hat das Gericht – wie das BVerfG in vergleichbaren Fällen – zu kontrollieren, ob der Verhältnismäßigkeitsmaßstab eingehalten wurde. Hierzu bedarf es für die Aufgabe des Klimaschutzziels 2020 und der damit verbundenen Duldung der Beeinträchtigung zunächst eines legitimen Zwecks, dessen Verfolgung durch die

Aufgabe des Schutzziels erforderlich, geeignet und angemessen im engeren Sinne ist.

Hierbei ist auch das Prinzip der Risikovorsorge als Abwägungskriterium bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Grundrechtseingriffen zu beachten.

BVerfG, Urteil vom 24. 11. 2010 - 1 BvF 2/05 (Verfassungsmäßigkeit des Gentechnikgesetzes) = NVwZ 2011, 94.

Bereits ein legitimer Zweck zur Aufgabe des -40 % Ziels liegt nicht vor und wurde seitens der Beklagten auch nicht vorgetragen. Ein solcher wäre aber erforderlich, um die Aufgabe zu rechtfertigen. Im Hinblick auf die Risikovorsorge kann ein Grund für die Nichterreichung auch nicht darin zu sehen sein, dass unerwartete konjunkturelle Entwicklungen den prognostizierten Treibhausgasausstoß erweiterten bzw. anhoben. Vielmehr war der Beklagten bereits bei der Festsetzung des 2020-Ziels im Jahr 2007 bewusst, dass bei fortlaufenden Emissionsverhalten nur eine Reduktion von 32-33 % CO<sub>2</sub> erreicht würde. Bei Beschluss des Aktionsprogramms 2020 im Jahr 2014 war die Lücke von ca. 8 % ebenfalls bereits bekannt.

Dies geht eindeutig aus der Verfahrensakte hervor, aus unterschiedlichen Stellungnahmen, interner Korrespondenz, Vermerken etc. Dort wird beschrieben, dass mit den beschlossenen Maßnahmen bis 2020 ca. 33 % Treibhausgasminderung gegenüber 1990 erreicht werden können, bei dem gesteckten Ziel von mindestens 40 % zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden müssten. Auch aus aktuellen Vermerken aus dem Jahr 2018 wird dieser Entwicklungspfad und die bekannte Handlungslücke zugestanden.

Siehe nur beispielsweise: Verfahrensakte, Ordner BMU, dort in den Dokumenten:

07010\_1, Blatt 057; 055; 222 (von 2018, dort heißt es, dass die Lücke bereits vor zehn Jahren absehbar war); 221;

07010\_2 Band 2, Blatt 80;

42250\_1, Blatt 19/20;

42250\_4 Band 1, Blatt 253; **533**;

42250\_4 Band 2, Blatt 1,5,11,23, **272** (speziell zur CO<sub>2</sub> intensiven Stromerzeugung und der Feststellung, dass der Anteil fossiler Stromerzeugung deutlich zurück gehen muss).

Unstreitig wird das 2020-Ziel um eben diese 8 % verfehlt werden. Damit wird im Jahr 2020 also nur das an CO<sub>2</sub>-Emissionen reduziert worden sein, was in den Jah-

ren 2007 / 2014 ohnehin prognostiziert wurde. Spätestens mit dem Klimaschutzplan 2016 war der Beklagten bekannt, dass alle seit 2014 zusätzlich herangezogenen Maßnahmen weiterhin unzureichend sein würden.

Dennoch wurden keine weitergehenden Maßnahmen ergriffen. Das Verfehlen des -40 % wird seitens der Beklagten damit bewusst in Kauf genommen, die Handlungslücke von 8 % ist längstens bekannt. Insofern kann in rechtfertigender Hinsicht nicht von einer verhältnismäßigen Abwägung zugunsten anderer öffentlicher Interessen ausgegangen werden.

Die Aufgabe der Umsetzung des 2020-Ziels **ohne rechtfertigende Begründung** ist auf dieser Grundlage offensichtlich willkürlich.

### **b) Rechtsfolge**

Festzuhalten ist, dass die Aufgabe des Klimaschutzprogramms 2020 objektiv rechtswidrig ist und die Kläger in ihren Grundrechten verletzt. Die Grundrechtsverletzung ist verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

Insofern können die Kläger die Fortschreibung des Klimaschutzprogramms mit geeigneten Maßnahmen als Handlung der Beklagten im Wege der Leistungsklage beanspruchen.

Der Klageantrag zu 1) ist begründet.

### **c) Hilfsweise: Schutzpflichtverletzung, Grundrechtsdogmatik in mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnissen**

Soweit der hier vertretene Rechtsauffassung nicht gefolgt werden kann, wird hilfsweise auf die verfassungsrechtliche Schutzfunktion der Grundrechte abgestellt, die vorliegend berührt **(aa)** und verletzt ist **(bb)**.

#### **(aa)**

Art. 2 Abs.2 S.1 GG und Art. 14 Abs.1 GG begründen nach ständiger Rechtsprechung eine Pflicht des Staates, sich schützend und fördernd vor das Grundrecht auf Leben, die körperliche Unversehrtheit bzw. das Eigentum des Einzelnen zu stellen. Diese zu Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG aus dem Gedanken einer objektiven Wertordnung des Grundgesetzes entwickelte Schutzfunktion, ist auf Art. 14 GG zu übertragen, denn aus Art. 14 GG ergibt sich (ebenfalls) ein objektiv-rechtlicher Gehalt der Eigentumsgarantie,

BVerfG, Beschluss vom 15.3.2018 – 2 BvR 1371/13 = NJW 2018, 2312;  
BVerfG, Urteil vom 26. 7. 2005 - 1 BvR 782/94 u. 1 BvR 957/96 = NJW 2005, 2363.

Der hier geltend gemachte Schutzanspruch aus Art. 14 Abs. 1 GG umfasst den Schutz des Eigentumes durch den Staat vor Beeinträchtigungen Dritter. Unter diesen Drittbeeinträchtigungen fallen auch durch Dritte hervorgerufene Umweltbeeinträchtigungen, die dazu geeignet sind, die Eigentumsposition des Einzelnen zu beeinträchtigen.

Hierbei gilt der vom BVerfG entwickelte Grundsatz, dass ein Schadenseintritt nicht bereits eingetreten sein muss, sondern im Sinne einer effektiven Risikofürsorge schon die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts staatliche Schutzpflichten auslöst.

BVerfG, Beschluss vom 08.08.1979 – 2 BvL 8/77,-juris, BVerfGE 49, 89-147 (Kalkar I /schneller Brüter ).

Die grundrechtliche Schutzpflicht wird mithin ausgelöst, wenn eine künftige Beeinträchtigung der verfassungsrechtlich geschützten Güter durch das Handeln eines Dritten möglich sind, hierfür also konkrete Anhaltspunkte bestehen.

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. März 2019 – 4 A 1361/15,- juris, Rn. 222; BVerfG, Beschluss vom 04.09.2008 - 2 BvR 1720/03,- juris, Rn. 36.

Es ist in der Rechtsprechung des BVerfG anerkannt, dass von Dritten verursachte Luftverunreinigungen grundsätzlich dazu geeignet sind, staatliche Schutzpflichten im Hinblick auf den Eigentumsschutz zu aktivieren.

BVerfG, NJW 1998, 3264 (3265) (Waldschäden).

Im Hinblick auf die Einhaltung von Klimaschutzzielen im Allgemeinen gilt nichts anderes. Denn beim Überschreiten bestimmter Schwellenwerte des Temperaturanstiegs, wie wissenschaftlich vom IPCC erläutert und durch das Pariser Klimaschutzabkommen nunmehr verbindlich erklärt, sind spezifische Umweltrisiken verbunden und je nach Schwellenwertüberschreitung unumkehrbar.

Mangels spezifischen Umweltgrundrechts sind daher Art. 2 Abs.2 und Art. 14 Abs. 1 GG in Bezug auf den Schutz vor von Dritten verursachten Umweltbeeinträchtigungen die maßgeblichen Grundrechte. Sie können allerdings nur von denjenigen Personen geltend gemacht werden, die darlegen können, von den Umweltbeeinträchtigungen in **spezifischer Weise** – also nicht lediglich allgemein oder unbestimmt

vgl. BVerfG, Beschluss vom 15.03.2018, 2 BvR 1371/13,-jurs, Rn. 47,

betroffen zu sein.

Dies ist bei den Klägern der Fall. Tatsächlich werden die Kläger schon jetzt durch Klimaänderungen beeinträchtigt. Um Wiederholungen zu vermeiden wird auf die

Ausführungen in der Klageschrift und insbesondere auf die „Klägerblätter“ Anlage K 14-16 verwiesen. Die Beklagte hat die Beeinträchtigung der Kläger auch nicht bestritten. Festzustellen ist, dass nicht lediglich ein Schadenseintritt bevorsteht, sondern Schäden bereits eingetreten sind.

**(bb)**

Eine Verletzung des verfassungsrechtlich geforderten Schutzes der Kläger vor den skizzierten Folgen des anthropogenen Klimawandels liegt vor.

Eine Verletzung von verfassungsrechtlichen Schutzpflichten führt zu einem subjektiven Abwehrrecht der Kläger **(1)**. Die Schutzpflicht der Beklagten ist am Maßstab des Untermaßverbots zu messen (nicht am Evidenzkriterium), dieses wiederum wird konkretisiert durch das Klimaschutzziel 2020 **(2)**. Zudem liegt in der Aufgabe des Klimaschutzziels 2020 ein Verstoß gegen Art. 20a GG, auf den sich die Kläger im Wege des Schutzpflichtenverstößes berufen können **(3)**.

**(1)**

Die verfassungsrechtlichen Schutzpflichten sind, anders als die Beklagte meint, nicht auf die Bedeutung als Handlungsprogramme beschränkt. Das BVerfG hat explizit anerkannt, dass die Verletzung der Schutzpflicht eine Verletzung des betreffenden Grundrechts darstellt und daher ein subjektives Recht auf Abhilfe durch staatlichen Schutz besteht,

BVerfG, Beschluss vom 29. Oktober 1987 – 2 BvR 624/83,- juris, Rn. 101 (C-Waffenbeschluss); BVerfG, Beschluss vom 30. November 1988 – 1 BvR 1301/84,- juris, Rn. 81 (Straßenverkehrslärm).

Sofern ein Verstoß gegen die Handlungspflicht besteht, kann gerichtlich die hierzu erforderliche Handlung eingefordert werden.

**(2)**

Die Beklagte hat nicht alle erforderlichen Handlungen vorgenommen, um ihrer verfassungsrechtlich geforderten Schutzpflicht nachzukommen. Diese Schutzpflicht bemisst sich anhand des konkreten Klimaschutzziels 2020, was sich aus dem Grundsatz des Untermaßverbots ergibt.

Im Einzelnen:

**(a)**

Dem Staat bzw. seinen handelnden Verfassungsorganen, darunter auch der Beklagten als Teil der Exekutive,

vgl. bereits BVerfG, Beschluss vom 16. Dezember 1980 – 2 BvR 419/80 –, BVerfGE 55, 349-370

kommt bei der Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich zu. Wie die staatlichen Organe solchen Schutzpflichten nachkommen, ist zunächst von ihnen prinzipiell in eigener Verantwortung zu entscheiden.

BVerfG, Urteil vom 16. Oktober 1977 – 1 BvQ 5/77,-juris (Schleyer).

Ein Beschwerdeführer muss insoweit darlegen, dass der Staat seinen Schutzpflichten evident nicht nachgekommen ist,

BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 11.1.2016 – 1 BvR 2980/14,-juris = NJW 2016, 1716 [1717]),

wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen worden sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben.

BVerfG, Beschluss vom 26.7.2016 – 1 BvL 8/15 = NJW 2017, 53 Rn. 70.

Allerdings ist die Rechtsprechung des BVerfG hinsichtlich der anzulegenden Kontrolldichte nicht einheitlich. Das skizzierte Prüfprogramm wurde v.a. im zweiten Urteil zum Schwangerschaftsabbruch,

BVerfG, Urteil vom 28. Mai 1993 – 2 BvF 2/90,- juris (BVerfGE 88, 203-366),

um das sog. **Untermaßverbot** erweitert. Notwendig ist danach ein unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter angemessener Schutz. Entscheidend ist, dass dieser als solcher wirksam ist. Die Vorkehrungen, die der Gesetzgeber trifft, müssen für einen angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend sein und zudem auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen,

Das Untermaßverbot wurde in diversen Entscheidungen herangezogen,

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. 5. 2011 – 1 BvR 1502/08 = NVwZ 2011, 991 (994) mwN.

Hieraus ergibt sich eine weitergehende Kontrolldichte der Gerichte, die auch im Hinblick auf Umweltbeeinträchtigungen und damit verbundene Schutzbereichsverkürzungen in Art. 14 GG grundsätzlich übertragbar ist,

so *Steinberg*, Verfassungsrechtlicher Umweltschutz durch Grundrechte und Staatszielbestimmung, NJW 1996, 1985.

Die Kontrollbefugnis der Gerichte wird somit auf eine Vertretbarkeitskontrolle, basierend auf einer sorgfältigen Tatsachenermittlung, erweitert,

vgl. mit weiteren Nachweisen: *Calliess* 2006, S. 968 Rn. 6.

Vorliegend ist die Schutzpflichtverletzung nicht an der Evidenzrechtsprechung zu messen, sondern grundsätzlich an dem Untermaßverbot, und dieses wiederum an der verfassungsrechtlichen Bedeutung (Erforderlichkeit und Wirksamkeit) des streitgegenständlichen 2020-Ziels.

Denn die Evidenzrechtsprechung betrifft vornehmlich die Reichweite der verfassungsrechtlichen Schutzpflicht des demokratischen Gesetzgebers, soweit die Judikative diese unter Wahrung des Gewaltenteilungsprinzips zulässigerweise zu definieren in der Lage ist. Anders als bei der abwehrrechtlichen Dimension (*status negativus*) der Grundrechte, in der die Judikative der Legislative die verfassungsrechtlichen Grenzen zulässigen Handelns aufgibt (*höre auf damit*), verlangt die Schutzpflichtdimension von den Gerichten, der Legislative verfassungsrechtlich bislang unbestimmte aber gebotene, positive Handlungen aufzugeben (*mach das*).

Hieraus resultiert, dass die Gerichte der Legislative lediglich *abstrakt -zwingende* Zielvorgaben vorgeben können. Die Vorgabe des Weges dorthin, mithin die Auswahl der vielfältigen Verwirklichungsoptionen, ist vom Gesetzgeber selbst zu konkretisieren und zu treffen. Tatsächlich ist aber die Schutzpflichtdimension nicht an der Vornahme spezifischer Handlungen zu messen (es sei denn, es gibt nur eine denkbare Handlung, die zur Erreichung des gebotenen Schutzes ausreichend ist), sondern die Vornahme einer Handlung überhaupt.

Hierin liegt der strukturelle Unterschied zwischen den Abwehr- und Schutzpflichten, die in der Rechtsprechung des BVerfG Niederschlag findet, wenn das Gericht das Bestehen einer Schutzpflicht feststellt, die Entscheidung aber, wie der Gesetzgeber diese erfüllt, nicht bestimmt.

grundlegend: *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 1986, Kap. 9, II, Nr. 3  
Struktur und Justitiabilität der Rechte des Schutzes, S. 420, 421.

Tatsächlich kann der Evidenz-Ansatz nur bei eindimensionaler Betrachtung zwischen Bürger und Staat herangezogen werden. In *mehrpolygonen Verfassungsrechtsverhältnissen* stehen sich aber – wie hier – einerseits grundrechtlich garantierte Freiheitsausübung (die der Umweltbeeinträchtiger) und Schutzbereichsverkürzung (die der Umweltbeeinträchtigten) gegensätzlich gegenüber und lösen bei dem Staat, der Adressat beider verfassungsrechtlicher Ansprüche ist, die Pflicht aus, dieses Spannungsverhältnis in einem Balanceakt zu lösen,

so *Calliess* 2006, S. 980,981 (grundrechtlich determiniertes Dreieck).

Hierzu wurde schon oben ausgeführt. Dabei ist zu beachten, dass Abwehr- und Schutzdimension grundrechtsdogmatisch gleichberechtigt gegenüberstehen, da sie beide Ausfluss der objektiven Werteordnung des Grundgesetzes sind,

*Calliess 2006, S. 984.*

Die gerichtliche Prüfung bei mehrpoligen Verfassungsverhältnissen bestimmt sich demnach nicht an einem Vorrang der Abwehrrechte, sondern im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung samt Abwägung, bei der der Staat die widerstreitenden Rechtsgüterinteressen in Ausgleich zu bringen hat. Hierbei kommt auch aus Sicht der Kläger dem Staat ein weiter Gestaltung- und Ermessensspielraum zu, dessen Grenzen sich aber an das Mindestmaß des verfassungsrechtlich geforderten Schutzniveaus ziehen. Dies ist das entwickelte Untermaßverbot, mithin die Schwelle dessen, welche Beeinträchtigungen durch Dritte verfassungsrechtlich nicht mehr hinzunehmen sind,

*Calliess 2006, S. 988.*

**(b)**

Diese allgemeinen Überlegungen sind auf den vorliegenden Fall zu übertragen.

Die Schutzbereichsverkürzung der Kläger resultiert aus Umweltbeeinträchtigungen Dritter, welche – wie die Beklagte selbst ausführt – im Rahmen freiheitlicher Ausübung resultieren, mithin im Rahmen eines mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnisses. Dieses ist in einen Ausgleich zu bringen, den grundsätzlich die Legislative zu bestimmen hat (was die Beklagte ebenfalls vorträgt), und sich hierbei am Untermaßverbot orientieren muss.

Allerdings besteht seitens des demokratischen Gesetzgebers gerade keinerlei Schutzkonzept im Hinblick auf den anthropogen verursachten Klimawandel. Wie in der Klageschrift ausführlich dargelegt, erfolgt die Festlegung von Reduktionszielen – die als Schutzmaßnahme zu werten sind – ausschließlich über Regierungsakte der Beklagten.

Insofern sind die Klimaschutzprogramme der Beklagten auch Ausgangspunkt einer grundrechtlichen Überprüfung der Schutzpflichten. Im Mittelpunkt des hiesigen Verfahrens steht das Handeln bzw. Unterlassen der Beklagten als Teil der Exekutive, nicht hingegen das gesetzgeberische Unterlassen der Legislative. Insofern ist der Annahme der Beklagten nicht zu folgen, wonach das grundrechtlich gebotene Mindestschutzniveau nicht mit den von der Beklagten selbst gesetzten Klimazielen gleichgesetzt werden dürfe (Klageerwiderung, S. 26).

Andernfalls würde die Rechtmäßigkeit exekutiven Handelns am verfassungsrechtlich geforderten Schutzauftrag der Legislative gemessen. Ein solcher Gleichlauf hätte aber im Umkehrschluss zur Konsequenz, dass der Gesetzgeber das Klimaschutzprogramm der Beklagten in Form eines Gesetzes hätte legitimieren müssen (Wesentlichkeitstheorie). Vorliegend stehen gerade nicht die legislativen

Schutzpflichten, sondern die konkrete exekutive Handlung der Beklagten im Fokus der Prüfung, die dem von der Rechtsprechung entwickelten Untermaßverbot genügen muss. Der weite Gestaltungs- und Ermessensspielraum der Beklagten wird bei dieser Überprüfung in jedem Fall eingehalten, da nicht die Festsetzung weitergehender Ziele gefordert wird, sondern die Einhaltung selbstgesetzter Klimaziele.

Die Aufgabe des Klimaschutzziels 2020 verstößt nach den genannten Grundsätzen gegen das Untermaßverbot. Der geforderte Ausgleich zwischen den widerstreitenden Rechtsgüterinteressen bleibt zulasten der Kläger unterhalb des Untermaßverbots zurück.

Es gilt das obige zur Rechtfertigung des Eingriffs sinngemäß. Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Aufgabe des -40 %-Ziels ist verfassungsrechtlich nicht gestützt. Die Beklagte bleibt ohne legitimen Grund dem selbstgegebenen Mindestschutzniveau zurück. Beschreibend hierfür ist, dass die Erreichung des Reduktionsziels als solches nicht in Abrede steht. Hierhinter verbirgt sich ganz offensichtlich die Einsicht, dass nur durch die Reduktionsziele der verfassungsrechtliche Handlungsauftrag erfüllt werden kann.

**Nochmal: Eine Abwägung zwischen den verfassungsrechtlich widerstreitenden Grundrechten fand durch den Gesetzgeber explizit nicht statt, sondern nur durch die Beklagte im Rahmen des Klimaschutzziels 2020. Dieses aufzugeben vermag nur dann einen verfassungsrechtlichen Ausgleich beizubehalten, wenn zugleich neue, weitergehende Klimaschutzziele gefasst werden oder der Gesetzgeber die Legitimationslücke durch ein Gesetzesvorhaben schließt.**

(3)

Die Beklagte ist auch deswegen nicht dazu berechtigt, das Klimaschutzziel 2020 aufzugeben, weil hierin ein Verstoß gegen die objektive Staatszielbestimmung aus Art. 20a GG liegt, auf den sich die Kläger berufen können:

(a)

Nach Art. 20a GG schützt der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

Nach überwiegender Auffassung gibt Art. 20a GG eine **objektive Staatszielbestimmung** vor, die unmittelbar keine subjektiven Rechte des Einzelnen begründet,

vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. Dezember 1997 - 8 B 234.97 = NVwZ 1998, 1080 1081.

Demgegenüber das hat BVerfG explizit offen gelassen, ob sich ein Beschwerdeführer im Rahmen einer Grundrechtsrüge auf eine Verletzung der in Art. 20a GG enthaltenen Staatszielbestimmung berufen kann,

BVerfG, Beschluss vom 10.11. 2009 – 1 BvR 1178/07 –, juris Rn. 32 (Schacht Konrad).

Unstreitig ist hingegen, dass Art. 20a GG zum objektiven Verfassungsrecht gehört. Die Nichteinhaltung objektiven Verfassungsrechts kann inzident gerügt werden. Denn in der Rechtsprechung des BVerfG ist seit dem *Elfes*-Urteil geklärt, dass ein parlamentarisches Gesetz nur dann in Grundrechte eingreifen darf, wenn es formell und materiell verfassungsgemäß ist, also selbst mit objektiven Verfassungsrecht in Einklang steht,

BVerfG, Urteil vom 16. Januar 1957 – 1 BvR 253/56,- juris (BVerfGE 6, 32-45).

Daraus ergibt sich, dass staatliches Handeln (der Legislative, Exekutive, Judikative) nur dann eine grundrechtliche Schutzbereichsverkürzung zu rechtfertigen vermag, wenn es selbst mit dem objektiven Verfassungsrecht in Gänze im Einklang steht. Aus dieser sog. Elfes-Formel oder auch Elfes-Doktrin ergibt sich, dass im Rahmen eines anderweitig betroffenen Grundrechts geltend gemacht werden kann, dass der angegriffene Rechtsakt wegen eines Verstoßes gegen Art. 20a GG nicht mit der verfassungsmäßigen Ordnung in Einklang steht,

vgl. *Gärditz*, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 89. El. Februar 2019, GG Art. 20a, Rn. 25; *Kahl*, Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht - Teil 1, JZ 2010, 668, 670, FfB. 17; *Grothmann*, Auswirkungen des Staatszieles Klimaschutz auf den Ermessensspielraum am Beispiel des Denkmalschutzrechtes, ZfBR-Beil. 2012, 100, 108.

**(b)**  
**Ein Verstoß gegen die objektive Staatszielbestimmung aus Art. 20a GG liegt vor. Durch das Klimaschutzziel 2020 realisiert die Beklagte die verfassungsrechtliche notwendige Nachhaltigkeitsstrategie.**

Die Reichweite der in Art. 20a GG niedergelegten und verbindlichen Staatszielbestimmung ist umstritten. Auch hier kommt dem Gesetzgeber ein weiterer Gestaltungs- und Ermessensspielraum zu,

BVerfG, Beschluss vom 13.3.2007 - 1 BvF 1/05,- juris, R. 110.

Allerdings ist das angerufene Gericht nicht dazu aufgefordert, eigene Anforderungen an die Staatszielbestimmung anstelle der Beklagten zu setzen. Zu beurteilen ist lediglich die **Rechtsfolge** des Verfehlens des selbstgesteckten Klimaschutzziels.

Aus Art. 20a GG ist zumindest die staatliche Pflicht abzuleiten, in Bezug auf das Nachhaltigkeitsprinzip weitere Reduktionen beim Treibhausgasausstoß zu erreichen und hierfür nicht ausschließlich in der Vergangenheit liegende Maßnahmen zu berücksichtigen, sondern weitere (zukunftsgerichtete) zu schaffen.

BVerfG, Beschluss vom 13.3.2007 - 1 BvF 1/05,-juris = NVwZ 2007, 937.

Hintergrund von Art. 20a GG ist in staatsrechtlicher Hinsicht die Aufrechterhaltung der Staatslegitimation und des Gewaltmonopol des Staates, welche ihre Rechtfertigung darin finden, dass der Staat die Sicherheit seiner Bürger garantiert, worunter auch der langfristige Umweltschutz fällt. Aus diesem Grund wird überwiegend angenommen, dass sich aus Art. 20a GG ein **Verschlechterungsverbot** insoweit ergibt, als dass die ökologische Gesamtsituation keine erhebliche und irreversible Verschlechterung erfahren darf und ein Vorsorgeprinzip als Leitprinzip, dass sich wiederum an nachvollziehbaren Prognosen zu orientieren hat.

Siehe ausführlich zum staatsrechtlichen Hintergrund: SRU 2019, S. 74, Rn. 144 ff. mwN.

Dort heißt es hierzu:

„Aus dem Vorsorgeprinzip ergeben sich mithin Folgerungen für den Umgang mit ökologischen Belastungsgrenzen. Der dynamische Charakter des Umweltschutzes gebietet es, das verfassungsrechtliche Umweltschutzziel in Relation zu den aktuellen Erkenntnissen der Wissenschaft zu setzen. Insofern ist eine interdisziplinäre Perspektive erforderlich, die naturwissenschaftliche Erkenntnisse, beispielsweise über die Bedrohung der Biosphäre und Möglichkeiten zu ihrer Abwendung, aufgreift. Besonders relevant für die umweltpolitische und umweltrechtliche Bewertung ist dabei das Konzept der planetaren Grenzen als ökologische Belastungsgrenzen.“

Und weiter:

„Ökologische Belastungsgrenzen sind ein wissenschaftliches Konzept, um die Grenzen der Tragfähigkeit ökologischer Systeme zu beschreiben. Es lässt sich sowohl auf lokaler, regionaler, überregionaler wie auch planetarer Ebene anwenden. Ökosysteme oder Organismen können Beeinträchtigungen bis zu einem gewissen Grad kompensieren, ab einem bestimmten Belastungsniveau treten jedoch Schäden ein. Auch das Konzept der planetaren Belastungsgrenzen beruht wesentlich auf naturwissenschaftlichen Erkenntnissen, trifft aber auch Annahmen über menschliche Anpassungsmöglichkeiten.“

SRU 2019, S. 74, Rn. 144 ff. mwN.

Hieraus ergibt sich, dass die ökologischen Belastungsgrenzen in normativer Hinsicht das Vorsorgeprinzip der Staatszielbestimmung in Art. 20a GG konkretisieren und diese Konkretisierung mit dem Untermaßverbot korreliert und damit ein geeignetes und wirksames Schutzkonzept seitens des Staates definiert (und eingehalten) werden muss.

*Calliess*, Abstand halten: Rechtspflichten der Klimaschutzpolitik aus planetaren Grenzen, ZUR 2019, 385.

Mit anderen Worten: Die ökologischen Belastungsgrenzen geben in tatsächlicher Hinsicht den verfassungsrechtlichen geforderten Schutz vor. Die Belastungsgrenzen wiederum sind anhand von Parametern zu bestimmen, zu messen und zu prognostizieren, was in der Praxis im Zusammenhang mit den Klimawandel durch den durchschnittlichen Temperaturanstieg und dem CO<sub>2</sub>-Austoß erfolgt.

Dies geht eindeutig aus Nachhaltigkeitsstrategien der Beklagten hervor. Diese bezeichnet in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2016 „die planetaren Grenzen unserer Erde zusammen mit der Orientierung an einem Leben in Würde für alle [als] die absoluten Leitplanken für politische Entscheidungen“.

Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016, S. 12

abrufbar:

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/318676/3d30c6c2875a9a08d364620ab7916af6/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie-data.pdf?download=1>

Bei der Bestimmung dieser „absoluten Leitplanken“ orientiert sich die Beklagte an dem Budget-Prinzip, einer CO<sub>2</sub>-Reduktion und explizit an dem Klimaschutzziel 2020.

So heißt es Nachhaltigkeitsstrategie der Beklagten aus 2016, S. 39:

SDG 13. Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen				
13.1.a	Klimaschutz <i>Treibhausgase reduzieren</i>	Treibhausgasemissionen	Minderung um mindestens 40 Prozent bis 2020, um mindestens 55 Prozent bis 2030, um mindestens 70 Prozent bis 2040 und um 80 bis 95 Prozent bis 2050 jeweils gegenüber 1990	
13.1.b	<i>Deutscher Beitrag internationale Klimafinanzierung</i>	Internationale Klimafinanzierung zur Reduktion von Treibhausgasen und zur Anpassung an den Klimawandel	Verdopplung der Finanzierung bis 2020 gegenüber 2014	
SDG 14. Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen				

Dies wird in der aktuellen Nachhaltigkeitsstrategie 2018 wiederholt:

SDG 13. Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen			
13.1.a	<b>Klimaschutz</b> <i>Treibhausgase reduzieren</i>	Treibhausgasemissionen	Minderung um mindestens 40 Prozent bis 2020, um mindestens 55 Prozent bis 2030, um mindestens 70 Prozent bis 2040 und um 80 bis 95 Prozent- bis 2050 jeweils gegenüber 1990
13.1.b	<i>Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung leisten</i>	Internationale Klimafinanzierung zur Reduktion von Treibhausgasen und zur Anpassung an den Klimawandel	Verdopplung der Finanzierung bis 2020 gegenüber 2014

Nachhaltigkeitsstrategie 2018, S. 56

Abrufbar:

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/1546450/6508996/4ed4a2ab07ca8a4919e09e0af/2018-11-07-aktualisierung-dns-2018-data.pdf?download=1>

Aus alledem ergibt sich, dass die Beklagte – anstelle des Gesetzgebers – durch die Anerkennung des Zwei-Grad-Ziels bereits im Jahr 2007 und durch die Festlegung des 40 %-Reduktionsziels im Sinne zwingend geforderten Nachhaltigkeitshandelns die Staatszielbestimmung aus Art. 20a GG (in verfassungsrechtlich fragwürdiger Weise) selbstständig konkretisiert hat.

Die Aufgabe des 2020-Ziels stellt mithin eine von der Beklagten selbstdefinierte Zielbestimmung i.S.d. Art. 20a GG da, die nunmehr (ohne Begründung) fallen gelassen wird. Gleichzeitig wird anerkannt, dass das Klimaziel 2020 zwingend zur Einhaltung der Nachhaltigkeitsstrategie notwendig ist.

Damit liegt also auch ein justitierbarer Verstoß gegen Art. 20a GG als objektives Verfassungsrecht vor.

Aus alledem ergibt sich, dass eine verfassungswidrige Grundrechtsverkürzung der Kläger zu 1), 2); 7) – 10) und 11), den die derzeitigen Betriebsinhaber, festzustellen ist.

## 2) Klageantrag zu 2): Einsparung zu viel emittierter CO<sub>2</sub> seit 2014

Der Klageantrag zu 2) ist ebenfalls begründet.

Der Antrag zu 2) ist darauf gerichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um den seit 2014 bereits zu viel emittierte CO<sub>2</sub> zu reduzieren. Der Antrag ist demgemäß weitergehender als der Antrag zu 1), beruht hingegen aber auf der gleichen Argumentation.

Grundannahme ist, dass dem Klimaschutzziel eine lineare Reduktionsverpflichtung zugrunde liegt. D.h., dass nicht lediglich die punktuelle Reduktion um 40 % zum 31.12.2020 im Vergleich zu 1990 zu erreichen ist, sondern eine jährliche Reduktion. Der jährliche Reduktionpfad bemisst sich rechnerisch linear abstei-

gend von den jährlichen Emissionen 2014 bis zum Ziel 2020, wie in der entsprechenden Grafik in der Klageschrift dargestellt. Dort wurde beschrieben, dass zur Erreichung des 2020 Ziels eine jährliche Reduktion vom 2 % notwendig gewesen wäre, bei Verfehlen des 2020-Ziels zwischen 2020 und 2030 sogar 3,4 %.

Klageschrift, S. 13-15, 36-38.

Der Klageantrag ist demnach begründet, wenn angenommen wird, dass das Budget-Prinzip bereits dem 2020-Ziel zugrunde lag.

Dies wird von der Beklagten nicht bestritten und ist auch schon logisch der Fall. Zudem ergibt sich die 2% Reduktionsverpflichtung pro Jahr von 2014 ebenfalls eindeutig aus der Verfahrensakte.

Dort heißt es u.a.:

„Von 2014 bis 2020 ist also eine Minderung von mehr als 2 %-Punkten nötig, um minus 40 % zu schaffen. Gut 1 %-Punkt p.a. werden auf Basis der beschlossenen Maßnahmen erwartet, d.h. bis 2020 minus 33 %.“

Verfahrensakte, Ordner BMU, 07010\_1, Blatt 055.

Die Aussage zur linearen Reduktionsverpflichtung findet sich an verschiedenen Stellen wieder, wobei der Minderungspfad pro Jahr tatsächlich auch angepasst wird:

Siehe Ordner BMU, dort:

42250\_4 Band 1, Blatt 43;

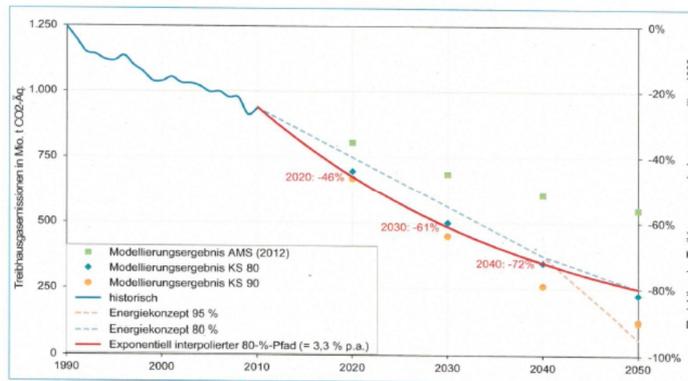
42250\_4 Band 1, Blatt 121; **553** (dort wird eine Minderung von 3,3 % p.a. erwähnt);

42250\_4 Band 2, Blatt 272;

42250\_4 Band 3, Blatt 115.

So findet sich u.a. folgende Grafik,

## Szenarien bis 2020/2050



- linearer Minderungspfad bedeutet zunehmende Anstrengungen
- Schließen der Lücke bis 2020 strategisch wichtig für langfristige Klimaziele

Dokument 42250\_4 Band 1, Blatt 43 ( Aus einer PowerPoint-Präsentation BMU-intern bei Hausabstimmung zum Start Aktionsprogramm Klimaschutz).

die den jährlichen linearen Reduktionspfad nachzeichnet, die rote Linie stellt sogar einen 3,3% p.a. dar. Dass die Beklagte von einer linearen Reduktionsverpflichtung spätestens im Jahr 2014 von mindestens 2 % p.a. ausging, steht demnach fest.

Insofern besteht ein Emissionsüberschuss von ca. 650 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>. Dieser Emissionsüberschuss ist ebenfalls objektiv rechtswidrig und stellt einen Eingriff in die Grundrecht der Kläger dar. Daher ist der Klageantrag zu 2) ebenfalls begründet.

Hilfswise ist die Nichteinhaltung des Reduktionspfades gleichermaßen ein Verstoß gegen das Untermaßverbot sowie gegen Art. 20a GG. Auch hier wird von dem selbst definierten Schutzniveau verfassungsrechtlich unzulässig abgewichen.

### **3) 1. Hilfsantrag**

Der 1. Hilfsantrag wird für den Fall gestellt, dass bereits der Klageantrag zu 1) keinen Erfolg hat.

Der 1. Hilfsantrag ist darauf gerichtet, die Beklagte zu verpflichten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um *zumindest* die Reduktionsverpflichtungen aus der Effort-Sharing-Decision einzuhalten.

Die objektive Verpflichtung zur Einhaltung derselben besteht europarechtlich. Hierauf können sich die Kläger zu 1)-13) aus den oben genannten verfassungsrechtlichen Gründen auch berufen.

#### 4) 2. Hilfsantrag

Weiter wird hilfsweise beantragt, für den Fall, dass auch der 1. Hilfsantrag erfolglos bleibt, die Beklagte zu verurteilen, durch geeignete Ergänzungsmaßnahmen sicherzustellen, dass die Handlungslücke zur Erreichung des Klimaziels 2020, die Treibhausgasemissionen in Deutschland um 40 % gegenüber 1990 zu reduzieren, schnellstmöglich geschlossen wird.

Soweit das Gericht entgegen der hier vertreten Auffassung die gerichtliche Kontrolldichte einschränkt, dient der 2. Hilfsantrag dem ohnehin Erforderlichen.

Das schnellstmögliche Schließen der Handlungslücke dient der Erreichung des -40 %-Ziels zu einem späteren Zeitpunkt. Das dies notwendig ist, dürfte unstrittig sein. Hierauf können sich die Kläger hilfsweise berufen.

### III. Begründetheit der Klage der Klägerin zu 14

Die Klägerin zu 14) kann die Einhaltung des Klimaschutzziels 2020 einfordern, da es sich letztlich um die Umsetzung europäischen Umweltrechts, nämlich der Einhaltung der Lastenteilungsentscheidung Nr. 406/2009/EG, handelt. Hinsichtlich der Hilfsanträge gilt das oben dargestellte.

Rechtsanwalt  
Séverin Pabsch

Rechtsanwältin  
Dr. Roda Verheyen

qualifiziert elektronisch signiert durch:

Rechtsanwalt  
Séverin Pabsch